

CA1  
AG  
-1997  
R22



Office of the  
Auditor General  
of Canada

# **Report on the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada**







Office of the  
Auditor General  
of Canada

**Report on the  
Federal Court of Canada  
and the  
Tax Court of Canada**



To obtain copies of the Report, please contact the:

Office of the Auditor General of Canada  
240 Sparks Street, Stop 10-1  
Ottawa, Ont.  
K1A 0G6

Telephone: 613-952-0213, ext. 5000  
Fax: 613-954-0696

This Report is also available on the Internet at [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)







AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

To The Honourable Minister of Justice:

I have the honour to transmit herewith my Report on the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada.

A handwritten signature in dark ink, reading "L. Denis Desautels".

L. Denis Desautels, FCA  
Auditor General of Canada

OTTAWA, 2 April 1997



## Table of Contents

|  | Page |
|--|------|
| <b>Executive Summary</b>   | 1    |
| <b>Registry services</b>   | 1    |
| Significant improvements are needed in registry cost effectiveness                                   | 1    |
| Summary of possible savings  | 2    |
| The registries of the courts should be consolidated  | 3    |
| Status of registrar should be enhanced   | 3    |
| <b>The potential benefits of merger outweigh the potential disadvantages</b>                         | 4    |
| Accountability structures for a merged court   | 4    |
| <b>Accountability improvements are required in any case</b>  | 5    |
| <b>Responsibility for employment insurance cases could be consolidated</b>                           | 5    |
| <b>Regionalization benefits could be obtained by other measures</b>                                  | 6    |
| <b>Section 1: Introduction</b>   | 7    |
| <b>Scope and approach</b>  | 7    |
| Elements we considered   | 9    |
| Previous views of the courts on the issues examined  | 9    |
| <b>Section 2: Consolidation of Registry Services</b>   | 11   |
| <b>Background</b>  | 11   |
| <b>The registries of the courts should be consolidated</b>   | 11   |
| Co-operation between the two courts is problematic   | 11   |
| <b>Savings from consolidating corporate services</b>   | 12   |
| <b>Courtroom and registry facilities</b>   | 12   |
| Background   | 12   |
| Consolidation of courtrooms and registry offices could yield major savings                           | 13   |
| Calculation of reservation and use rates of courtrooms   | 13   |
| The courts have an oversupply of courtrooms  | 14   |
| Actual use of courtrooms is low  | 16   |
| Reducing the difference between courtroom reservation and use rates would improve cost effectiveness | 18   |
| Improvements that could increase courtroom use   | 20   |
| <b>Planning for facilities</b>   | 21   |
| The courts acquire facilities independently of each other  | 21   |
| Montréal   | 22   |
| Vancouver  | 22   |
| The methods used by the courts to project courtroom requirements need to be improved                 | 23   |
| National Court Standards need to be reassessed   | 23   |
| <b>Proposed courtroom construction should be reassessed</b>  | 24   |
| Ottawa   | 24   |
| Winnipeg   | 26   |
| St. John's   | 27   |


## Table of Contents (cont'd)

|   | Page |
|---|------|
| <b>Collocation would result in significant savings</b>  | 28   |
| Halifax   | 28   |
| Establishing judicial centres could optimize savings  | 29   |
| <b>Registry productivity could be improved</b>  | 29   |
| Registry productivity varies  | 29   |
| Factors that affect productivity  | 32   |
| Local and central registry roles should be assessed   | 33   |
| Contracting procedures  | 34   |
| <b>Information technology: opportunities for efficiencies</b>                                     | 35   |
| Priority should be given to information technologies to increase court efficiency                 | 35   |
| Steps to reduce risks in information technology development                                       | 37   |
| Benefits of consolidation of information technology initiatives                                   | 37   |
| <b>Caseflow management is an important initiative</b>   | 38   |
| <b>Publication of court decisions</b>   | 38   |
| Public policy issues need to be resolved  | 38   |
| Cost recovery or privatization should be considered   | 39   |
| An "official" electronic version should be considered   | 40   |
| <b>Court fees</b>   | 40   |
| <b>Future funding for the courts</b>  | 41   |
| <b>Other matters: legislative authority to sit as assessors</b>                                   | 42   |
| <b>Section 3: Merger of the Courts</b>  | 43   |
| <b>The potential benefits of merger outweigh the potential disadvantages</b>                      | 43   |
| Merger is opposed by the Tax Court  | 44   |
| Views of Revenue Canada and the Department of Finance   | 44   |
| Views of tax lawyers  | 44   |
| Is a specialized court to hear tax cases needed?  | 45   |
| The efficient handling of tax cases needs to be maintained  | 45   |
| Improved court productivity   | 46   |
| <b>Structure of a merged court</b>  | 46   |
| <b>The extent of direct judicial support services in the Federal Court needs to be reassessed</b> | 47   |
| <b>Responsibility for employment insurance cases could be consolidated</b>                        | 47   |
| <b>Separate court of appeal</b>   | 48   |
| <b>Accountability for resources provided to the courts by Parliament needs to be improved</b>     | 49   |
| <b>Accountability structures for a merged court</b>   | 51   |
| Status of registrar should be enhanced  | 51   |
| Overall accountability  | 52   |
| <b>Improved public accountability reporting is required</b>                                       | 55   |



## Table of Contents (cont'd)

|   | Page |
|---|------|
| <b>Section 4: Regionalization</b>   | 56   |
| <b>The benefits of regionalization could be achieved by other measures</b>  | 56   |
| Savings from regionalization  | 57   |
| Arguments for and against regionalization   | 57   |
| <b>Appendices</b>   |      |
| 1    Order-in-Council   | 61   |
| 2    Background Information on the Courts   | 62   |
| 3    Previous Reviews and Initiatives   | 69   |
| <b>Exhibits</b>   |      |
| 1    Estimated Savings from Improvements  | 3    |
| 2 and 3    Percent of Available Courtroom Days Reserved – Federal Court 1993 to 1995  | 15   |
| Percent of Available Courtroom Days Used – Federal Court 1993 to 1995   | 15   |
| 4 and 5    Percent of Available Courtroom Days Reserved – Tax Court 1994 to 1995  | 16   |
| Percent of Available Courtroom Days Used – Tax Court 1993 to 1995   | 16   |
| 6 and 7    Potential Reservation Rate if Only Federal Court Courtrooms Had Been Reserved<br>by the Federal Court, Tax Court and Others 1994 to 1995 | 17   |
| Potential Use Rate if Only Federal Court Courtrooms Had Been Used by the<br>Federal Court, Tax Court and Others 1993 to 1995                        | 17   |
| 8    Federal Court Registry Offices — Productivity  | 30   |
| 9    Tax Court Registry – Productivity  | 31   |
| 10    Existing Accountability Relationships   | 50   |
| 11A    Possible Reporting Relationships for the Registry if the Courts Are Merged<br>and a Management Board Is Established                          | 53   |
| 11B    Possible Reporting Relationships for the Registry if the Courts Are Merged<br>and Self-Administered  | 54   |
| 11C    Possible Reporting Relationships for the Registry if the Courts Are Not Merged<br>and a Management Board Is Established                      | 55   |
| 12    Regionalization Models – Estimated Judge Requirements and Potential Savings   | 58   |
| 13    Estimated Federal Court and Tax Court Resources (1994–95)   | 63   |
| 14    Federal Court and Tax Court Registries Expenditures and Full-Time-Equivalent<br>Staff (FTEs)  | 64   |
| 15    Proceedings Instituted, by Jurisdiction, for 1994   | 65   |
| 16    Jurisdiction of the Federal Court Trial Division  | 66   |
| 17    Federal Court Proceedings Instituted for 1994, by Type  | 66   |
| 18    Jurisdiction of the Tax Court   | 67   |
| 19    Tax Court Appeals and Applications for 1994, by Type  | 68   |



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115503799>

## Executive Summary

1. This report presents the findings and recommendations from our examination of the possible regionalization and/or merger of the Federal Court of Canada Trial Division and the Tax Court of Canada and consolidation of their administrative support services. The examination was conducted in accordance with the *Auditor General Act* pursuant to an order-in-council recommended by the Minister of Justice. The report also presents the results of our audit of the registry services of the two courts. The scope of our review and the approach we used are described in Section 1. A copy of the order-in-council is attached as Appendix 1.

2. The scope of our review required that we balance a variety of elements, including the desirability of improving access to the courts, preserving judicial independence, maintaining commensurate accountability for the funds provided to court registries, and operating the courts in a cost-effective manner.

3. In 1994 there were 23,325 proceedings in the Trial Division of the Federal Court, including 6,366 immigration proceedings and 13,848 income tax, goods and services tax and Crown certificates. In 1994–95 expenditures on the Court totalled about \$42.7 million, including the costs of operating the registry, leasing facilities, judges' salaries, allowances and benefits, payments to other judges to sit as umpires for employment insurance cases, and travel by judges. There were 19 full-time judges and two supernumerary judges in the Trial Division and 454 staff in the registry of the Court. The Court had 46 courtrooms and had registry offices in 10 locations across the country.

4. During the same period, there were 6,266 appeals and applications in the Tax Court and expenditures on the Court were about \$19.5 million. The Tax Court had 22 full-time judges and four supernumerary judges, and 133 registry staff. It had four registry locations. During 1994–95 it had 11 courtrooms; currently it has nine.

5. Detailed background information on the two courts is presented in Appendix 2. This background information provides the context for our analyses, findings and conclusions.

6. Our major findings and conclusions relate to three areas:

- improvement and consolidation of registry services;
- merger of the two courts; and
- regionalization of both courts, with or without merger.

### Registry services

#### Significant improvements are needed in registry cost effectiveness

7. Registry services include those provided to the parties to a legal action, document processing and quality assurance, and services in the courtroom. Registry services also include corporate services such as finance, human resources, information technology, courtroom facilities, and publication of court decisions.

8. We concluded that significant improvements are needed in the cost effectiveness of registry services. Some of the savings that would be achieved would need to be reinvested in the courts to support the development and implementation of needed improvements, particularly in information technology. Our detailed findings and conclusions on registry services are presented in Section 2.



**9. In summary, we found that:**

- accountability and responsibility for the cost-effective use of resources approved by Parliament to support the judicial function should be clarified;
- information provided to Parliament on the use of these resources needs to be more relevant and complete;
- the supply of courtrooms exceeds the combined needs of both courts;
- planning for facilities needs to be significantly improved;
- proposed courtroom construction should be reassessed;
- collocation of courts with federal tribunals and boards could result in significant savings;
- efficiency of registry services can be improved. Standards of service and task performance need to be established and the necessity of having both central and local registries needs to be assessed;
- the rationale for court fees needs to be clarified;
- priority should be given to adopting information technologies in such areas as electronic document interchange, workflow management, case scheduling, videoconferencing, library and research services, and public access to court decisions and other information;
- present and proposed methods of providing access to court decisions in both courts need to be assessed; and
- the effectiveness of the caseload management techniques in both courts should be assessed and the use of the best approaches expanded.

**Summary of possible savings**

**10.** The above improvements would yield significant annual savings as well as improve the quality of service provided to

both court users and judges. Overall, we estimate that the improvements could yield savings of about 15 to 25 percent of the combined expenditures of about \$53 million in 1994-95 to support the judicial function of the courts. The \$53 million includes expenditures on registries, on travel by judges, on leasing of facilities and on the Federal Court Reports. It does not include the salaries, allowances and benefits of judges.

**11.** Included in the 15 to 25 percent estimate are, for example, savings of about:

- \$1 million annually from greater sharing of local court facilities (see paragraphs 61 to 72);
- \$600,000 annually from consolidating corporate services (see paragraphs 53 to 55);
- \$700,000 annually from transferring some services of small Federal Court registries to other registries (see paragraph 148); and
- \$5 million over 10 years from sharing information technology systems, resources and expertise (see paragraphs 171 to 173).

**12.** Major savings from a reduction of proposed expenditures on new court facilities in such centres as Ottawa, St. John's and Halifax are discussed in Section 2 under facility planning. Additional savings of about \$1.3 million annually could be obtained by recovering the costs of producing the Federal Court Reports and the proposed Tax Court Reports (see paragraphs 178 to 186). It should be noted that the annual savings may not be realizable in the short term; for example, long-term leases would need to expire and one-time costs such as severance payments and relocation costs are excluded. Exhibit 1 summarizes possible savings.



### The registries of the courts should be consolidated

**13.** We concluded that the needed improvements in accountability and cost effectiveness of registry services are likely to be achievable only if the two registries are consolidated. Each court is funded separately and each has a separate statutory mandate to plan for and acquire its own resources. We found that there was only limited consultation or co-operation on almost all resource matters. A consolidated registry would greatly facilitate improved planning and use of resources, as well as increase the opportunity to plan for federal judicial centres that would meet the needs of the courts and federal boards and tribunals. Consolidation of the registries would also

provide an opportunity to consider how the management approach and structure of the registry could be changed to ensure that it promotes the efficient delivery of services.

### Status of registrar should be enhanced

**14.** We recommend that the registrar position of the consolidated registry be established at the deputy minister level; this would provide sufficient stature to attract the experienced and skilled individual needed to ensure that the registry operates cost-effectively and to represent the registry to government and before Parliament. The registrar would have the current powers of the administrators of the courts as well as powers relating to the administration of the courts' now held by the Commissioner

| <b>Potential Savings Due to:</b>   | <b>Amount (\$ 000)</b>                           |
|--|--|
| <b>Overall Improvements</b>  | 15% to 25% of Combined Expenditures <sup>1</sup> |
| <b>Annual savings include, for example:</b>  |  |
| • Consolidation of corporate functions   | 600  |
| • Sharing facilities (Vancouver, Montréal, Toronto) <sup>2</sup>   | 1,000  |
| • Transfer of most services of Federal Court Registry Offices in Halifax, Fredericton, Québec, Winnipeg, Calgary and Edmonton <sup>3</sup> | 700  |
| • Consolidation of Federal Court and Tax Court information technology  | 500 <sup>4</sup>                                 |
| • Recovering costs of producing Federal Court and proposed Tax Court Reports   | 1,300  |

**Sources:** Calculations based on data from the Registry of the Federal Court of Canada and the Registry of the Tax Court of Canada

<sup>1</sup> Expenditures to support the judicial function include expenditures on registries, on travel by judges, on facilities leasing and on the Federal Court Reports. Annual savings may not be fully realized over the short term. One-time transition costs and savings related to contributions to employee benefit plans are excluded.

<sup>2</sup> Tax Court would be fully accommodated in existing Federal Court space in these cities. The amount excludes savings of \$145,000 annually from the cancellation in June 1996 of leases for two courtrooms in Montreal.

<sup>3</sup> Net savings after some staff movement to other registries.

<sup>4</sup> Total estimated savings are \$5 million over 10 years.

### Exhibit 1

### Estimated Savings from Improvements

for Federal Judicial Affairs. A registrar at the deputy minister level would be required to manage a consolidated registry whether or not the courts were merged.

### **The potential benefits of merger outweigh the potential disadvantages**

**15.** Merger of the courts is a contentious issue. On balance, we concluded that the potential benefits of merger outweigh the potential disadvantages. There are a number of arguments for and against merger. In principle, merger could bring benefits by providing more flexibility to deal with caseloads, improving efficiency in the scheduling of cases and travel by judges, increasing the use of days available for hearings and providing greater assurance that a consolidated registry service would function effectively.

**16.** Merger is strongly opposed by the Tax Court and by most counsel appearing before that Court. They believe that the efficiency of the Tax Court would be lost and that the hearing of tax cases requires a specialized court. However, not all countries have a separate tax court. The United States has one, but Australia, New Zealand and England do not. The Trial Division of the Federal Court of Canada already deals with such specialized areas as federal administrative law, intellectual property and admiralty cases, and until 1991 heard tax appeals.

**17.** We agree that the potential disadvantages of merger would have to be minimized. Timely and efficient disposition of tax cases is important and this should be a priority of a merged court. Thus, we recommend that the rules of the Tax Court that address these issues be continued in a merged court.

**18.** Merger of the courts may result in increased expenditures for judges if the level of secretarial and legal research support services now provided to Federal Court judges is extended to Tax Court judges. Tax Court judges and judges of three of four similar-sized courts of appeal in the provinces are provided less support service than Federal Court judges. We believe the need for the level of these services in the Federal Court should be reassessed (see paragraphs 222 to 223).

### **Accountability structures for a merged court**

**19.** The decision whether or not to merge the courts has implications for overall accountability for the registry, with respect to who should be accountable for the use of the resources provided to the court(s) and to whom the registrar of the consolidated registry should report. (These matters are discussed in more detail in paragraphs 239 to 250.) The registrar could report to the Minister of Justice or a board of management, or to the Chief and Associate Chief Justices of a merged court. Each option has advantages and disadvantages.

**20.** The option of reporting to the Minister of Justice may be difficult to adopt, since existing legislation governing the courts already provides them with more independence from the government. We reviewed the option of vesting accountability for the registry in a board of management composed of judges, lawyers and eminent members of the public. The registrar of the consolidated registry would report to the board on registry matters. The board, through the chair of the board and the registrar, would be accountable through the Minister of Justice to Parliament for the management of the registry. The management of the judicial function — for example, assignment of cases to judges — would

remain with the Chief and Associate Chief Justices of the court.

**21.** The courts are not in favour of a management board. They are concerned that the establishment of a board would threaten judicial independence and create unnecessary additional costs. The Federal Court prefers that it become self-administering in the manner of the Supreme Court of Canada or the Federal Court of Australia.

**22.** If the option of self-administration is chosen, then we recommend clearly designating the Chief Justice of the Court as accountable and responsible for ensuring the cost-effective use of court resources. The registrar of the consolidated registry would be responsible to the Chief Justice. However, such a designation raises the question of how the Chief Justice would be held accountable for the discharge of these responsibilities (see paragraphs 248 to 249).

**23.** If the courts are not merged but the registries are consolidated, then the model centred on the Chief Justice may be difficult to apply, since accountability and responsibility for the registry would be divided between the Chief and Associate Chief Justices of the Federal Court and the Chief Judge of the Tax Court.

### **Accountability improvements are required in any case**

**24.** Regardless of whether registry services are consolidated or the courts merged, responsibility and accountability for funds approved by Parliament for registry activities need to be clarified. Among the courts, the registries and the Commissioner for Federal Judicial Affairs, there is not a consensus on how to interpret the legislation that assigns accountability and responsibility for the use of public resources provided to the

courts (see paragraphs 232 to 238). The lack of clarity in the current system has contributed to the economy and efficiency problems we identified. Improvements also are needed in accountability reporting against performance standards on the courts' use of resources voted by Parliament, and particularly in reporting on the timeliness of court proceedings, resource utilization rates, service to litigants and productivity of the registries (see paragraphs 251 to 253).

### **Responsibility for employment insurance cases could be consolidated**

**25.** Pursuant to the *Employment Insurance Act*, Federal Court judges act as umpires hearing appeals of decisions by boards of referees on the amounts of employment insurance benefits. Tax Court judges hear appeals involving issues of whether the litigant is insurable under the *Act*. Significant judicial resources of both courts are used to hear these types of cases. The registry of the Tax Court provides services for hearings of employment insurance cases in that Court. A separate registry funded by Human Resources Development Canada provides services to judges acting as umpires.

**26.** We concluded that, in principle, the employment insurance jurisdictions of the courts could be merged, the umpire function could become part of the jurisdiction of a merged court, and the informal procedures of the courts could be continued. We noted that prior to the creation of the Tax Court in 1983, all employment insurance cases were heard by umpires. The registry of the Office of the Umpire could be included in the consolidation of the registries of the Federal Court and the Tax Court whether or not the courts were merged (see paragraphs 224 to 229).

## **Regionalization benefits could be obtained by other measures**

27. With respect to regionalization, we concluded that most of the potential benefits — including savings of up to \$1.4 million, reduced stress from travel by judges and improved access to the courts — could be obtained by other measures. For example, increased use of information technology could achieve a substantial portion of the savings. These other measures should be tried before regionalizing the courts. However, if it is a public policy priority for the judges of the

courts to be representative with respect to gender and region, then consideration should be given to waiving, on a case-by-case basis, the residency requirement for judges to live within 40 kilometres of the National Capital Region. This would require legislative amendments to the *Federal Court Act* and the *Tax Court of Canada Act*. Further, if potential benefits cannot be achieved through technology and other measures, serious consideration should be given to alternative ways of regionalizing the courts, especially if they are merged. Regionalization is discussed in Section 4.



## Section 1: Introduction

### Scope and approach

**28.** By order-in-council on 30 May 1995, the Governor in Council requested that the Office of the Auditor General examine the Federal Court of Canada Trial Division and the Tax Court of Canada with respect to the costs and benefits of possible regionalization and/or merger of the courts and consolidation of their administrative support services. The review was conducted in addition to our audit of the registries of the two courts. This report presents our findings and recommendations.

**29.** Our review consolidated several earlier initiatives. On 28 October 1994, the Minister of Justice announced a study of the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada to examine whether the courts should be regionalized, merged and their administrative services consolidated. Regionalization and merger were to be considered by a working group led by the Department of Justice, with the participation of the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs and the co-operation of the two courts. Administrative consolidation was to be examined by the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

**30.** Independently, the Auditor General met with the Chief Justice and Associate Chief Justice of the Federal Court of Canada to discuss a forthcoming audit of the Registry of the Court. The Registry is designated a branch of government under the *Financial Administration Act*. Further discussions were held with the Chief Judge of the Tax Court, the Commissioner for Federal Judicial Affairs, and officials in the Department of Justice. Subsequently, it was agreed that the Office of the Auditor

General would assume responsibility for the studies of regionalization and merger of the courts and consolidation of administrative support services to the courts.

**31.** Our work was done with the co-operation of the Chief and Associate Chief Justices of the Federal Court and the Chief and Associate Chief Judges of the Tax Court, the judges of both the courts, the Administrator and the Registrar of the respective courts and their staffs, and the Commissioner for Federal Judicial Affairs and staff.

**32.** Our work was conducted pursuant to the *Auditor General Act*, including section 11, which provides that the Auditor General, on the request of the Governor in Council, may inquire into and report on any matter relating to the financial affairs of Canada, or to public property or any person or organization that has received or sought financial aid from the Government of Canada.

**33.** Our examination was conducted in conformity with the standards and practices of the Office of the Auditor General. However, it differed from regular audits in one important respect: in addition to traditional audit concerns such as management practices, economy and efficiency, we were asked to assess options and make recommendations relating to consolidation of administrative support services of the two courts and to merger and regionalization of the courts. It should be noted that to meet the requirements of the order-in-council, we have reported on the views of key parties involved and on issues beyond the ambit of regular audit work.

**34.** We examined, both quantitatively and qualitatively, the advantages and disadvantages of merging and/or regionalizing both courts and consolidating their registry services. We

examined, in Ottawa, Montréal, Toronto, Vancouver and elsewhere, specific registry services such as document processing, planning for and use of facilities, information technology, and caseload management, as these clearly impact on possible consolidation of registry services and merger and regionalization of the two courts.

**35.** To help identify and assess issues, we received advice from members of an Advisory Committee composed of persons familiar with court operations. The Advisory Committee is not a decision-making body and the views expressed in this report do not necessarily represent the views of individual members of the Committee. We also undertook extensive consultations with judges of both courts and with the staff of the registry offices. We sought the views of counsel who appear before the Federal Court and the Tax Court, through public announcements in legal magazines, and we wrote to over 300 interested parties, including le Barreau du Québec and provincial and territorial branches and national sections of the Canadian Bar Association. We received over 40 replies. We met with lawyers associated with the national and provincial bar associations and le Barreau du Québec, and with senior officials of various departments, including Public Works and Government Services Canada, Revenue Canada, the Office of the Umpire, the Department of Justice, the Treasury Board Secretariat and the Department of Finance. We also compared court practices and experiences with those of the court systems administered by the provinces and of similar courts in England, Australia, New Zealand and the United States.

**36.** At the time of our review, both courts had a number of management improvement initiatives under way. These

initiatives are described in Appendix 3. They indicate that each court is aware of management problems and challenges that it faces and is working to develop and implement procedures and policies it believes will resolve them. To the extent possible, we have taken this into account in our examination. However, the relevance of these initiatives was limited in certain instances because they pertained specifically to one court or the other, while our focus was on the use of the total resources provided to both courts. Future developments also could have a significant effect on the issues we studied; in particular, any major change in the caseload or jurisdiction of the courts could significantly change the feasibility of the proposals.

**37.** To proceed efficiently and to ensure openness and fairness in the audit process, we circulated drafts of our audit plan and report to the Chief Judge, Associate Chief Judge and Registrar of the Tax Court; the Chief Justice, Associate Chief Justice, Executive Officer to the Chief Justice, and Administrator of the Federal Court; and the Commissioner for Federal Judicial Affairs. All parties agreed to the audit plan. The Chief Justice of the Federal Court also requested that we review the impact on the Court of judges serving in other capacities, such as umpires for employment insurance cases and judges of the Court Martial Appeal Court. We examined the umpire function because it had a significant impact on the Court.

**38.** During the course of the audit, the Chief Justice raised objections to the inclusion of expenditures on the Federal Court Reports in the scope of the audit. The Reports are edited by the Commissioner for Federal Judicial Affairs and are printed and distributed by the Canada Communications Group. We

reviewed the matter and concluded that a review of these expenditures was within our mandate pursuant to the order-in-council and the *Auditor General Act*, which authorizes a value-for-money audit of government agencies, including the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

**39.** We met with the parties to discuss the draft report and to ensure that we understood their concerns. We also distributed for comment a draft of the report to all judges of both courts and to senior officials of both registries, and certain parts of the report to relevant government departments. We discussed the report with the judges and officials and in some instances received written comments. Registries of both courts, the Commissioner for Federal Judicial Affairs, Public Works and Government Services Canada and other departments and agencies provided us with data and information. We reviewed that information and data with the staff of these entities, and tested samples of data for reliability.

#### **Elements we considered**

**40.** The scope of the review required the consideration of a variety of elements. These include the desirability of:

- improving access to the courts by the public;
- preserving judicial independence;
- maintaining commensurate accountability for the public funds voted by Parliament to provide staff, facilities, information technology and other resources for the courts;
- operating the courts in a cost-effective manner;
- consistency in judicial decision making and collegiality among judges; and

- representativeness of region and gender among the judiciary.

**41.** In our analysis we sought to balance these elements and to indicate where trade-offs needed to be considered. We have sought to suggest a framework within which both courts could operate with due regard to economy and efficiency while protecting judicial independence and access to the courts. While we identified potential cost savings, it is clear that some of these moneys will need to be reinvested in the courts to improve cost effectiveness — particularly in the area of information technology.

**42.** Finally, in matters as complex as those we reviewed, rarely is there any option that does not have some drawbacks. The assessment of options, therefore, particularly where qualitative factors are being considered, depends on the weight and importance attached to each consideration and, in the end, involves professional judgment. To ensure that the opinions of others as well as our own can be fairly assessed by the reader, this report presents the views of the courts and others on major issues.

#### **Previous views of the courts on the issues examined**

**43.** Many of the issues we reviewed are not new to the two courts. In previous reviews as well as in this audit, both courts have expressed their views on these matters. Appendix 3 summarizes the results of previous reviews.

**44.** As part of a government-wide series of Program Reviews in 1994, the Federal Court undertook a review of its activities. The Federal Court's Program Review recommended that the government consider consolidation of judicial responsibilities presently held by different courts and tribunals. It also noted

that consolidation of administrative operations could lead to further savings.

**45.** The Federal Court's Program Review suggested that the government also explore amalgamation of the Federal Court with the Tax Court, and opportunities where responsibilities of boards and commissions could be dealt with more appropriately by a trial court. It also noted that the efficiency of Federal Court operations is impaired when Federal Court judges are designated to serve in other capacities.

**46.** The Tax Court has recommended to the government a possible consolidation of corporate services among the Supreme

Court of Canada, Federal Court of Canada and Tax Court of Canada as well as quasi-judicial commissions, boards and tribunals. In its view, a consolidation could eliminate duplication of work and harmonize policies and procedures in areas such as personnel, finance, security, administration and information technology. There could be a common section for publication of decisions, eliminating duplication of effort. The Court noted that these entities could share common facilities by way of federal judicial centres in the regions; the courts could share ancillary areas, robing rooms for lawyers and court registrars, and libraries.



## Section 2: Consolidation of Registry Services

### Background

**47.** The registries of the Federal Court and the Tax Court were, for the purposes of this study, divided into three components: corporate services, registry activities and direct support to the judiciary.

**48.** Corporate services were defined as including facilities management, finance, human resources, information technology, libraries, publications, translation and security. Registry activities are tied more directly to the business of the courts, and are provided by registry officers who advise and assist litigants on the rules of practice, court directives and procedures. They review all filed documents for consistency with court rules and help to ensure that procedures are followed from commencement of a case through the various stages of proceedings. They maintain the records of the court, including information stored on court computer systems. They also provide services to judges, including support for the preparation of the judge's file, judgments and orders of the court, case scheduling and courtroom operations. Some registry officers also perform a number of quasi-judicial functions. For example, they are responsible for the assessment of costs to be paid by one party to the other, as ordered by the court. Direct judicial support involves staff who work directly for judges of the court, including law clerks and judicial assistants.

### The registries of the courts should be consolidated

**49.** We concluded that the registries of the courts should be consolidated to

achieve needed improvements in the cost effectiveness of registry activities. Consolidation of the registries would also provide an opportunity to ensure that the management approach and structure of the registry promote the efficient delivery of services. Our detailed findings and recommendations concerning specific issues are presented below.

### Co-operation between the two courts is problematic

**50.** As an alternative to consolidation, we examined the feasibility of greater co-operation by the courts to achieve economy and efficiency through joint planning and management of resources. We found that achieving increased co-operation would be difficult. The registries of the courts operate and receive funding from Parliament as two separate entities under two separate appropriation votes. Each court has a separate statutory mandate to plan for and acquire its own resources. We found that there was only limited consultation or co-operation on almost all resource matters. There was some consultation on planning for courtrooms. However, the Tax Court informed us that the consultation was inadequate and that "working co-operatively with the Federal Court of Canada has proven to be difficult."

**51.** In response to similar observations in our draft report, the Federal Court stated:

"Your draft report leaves the impression that the Tax Court and the Federal Court have somehow failed to discharge their responsibilities by operating independently and by inadequate consultation in the acquisition of facilities. Although we do not consider it a significant point in our response, we think it desirable to remind that neither court has a

statutory or policy mandate to share facilities. However, out of a sense of responsibility to the public and in response to a directive of the Treasury Board, each Court does lend its facilities to the other and to other federal boards, commissions and other tribunals. We agree that this is an area in which further work could be done in the interests of cost effectiveness, but we are of the view that there should be a clear statutory or policy direction requiring us to do so.”

**52.** The level of consultation and co-operation could be increased, but we do not believe that this would occur without a major change in perspectives by the courts and action by the Treasury Board to specifically require the two courts to jointly plan and share resources as well as to explicitly take into account the needs of other users of their courtrooms. Legislation may also be required to implement these changes. This could improve the situation, but we believe consolidation of the registries would provide greater assurance that the improvements would occur.

### **Savings from consolidating corporate services**

**53.** The Federal Court has about 454 registry staff, including about 123 staff providing corporate services to the registry. The Tax Court has about 133 registry staff, including about 47 staff providing corporate services to the registry.

**54.** Determining the optimum number of corporate staff for a new consolidated corporate service required that we determine an appropriate ratio of corporate staff to registry staff. For each administrative function (for example, finance, human resources) we identified which court had the lowest ratio of

corporate staff to total registry staff, which in most cases was the larger Federal Court. For instance, the Federal Court had one human resource officer for every 38 registry staff members, while the ratio in the Tax Court was one officer to every 26 staff members.

**55.** If corporate services were consolidated at the lowest ratios, about \$600,000 in annual savings could result. We consider this estimate to be conservative, as it does not include savings in benefits or in operating expenditures such as accommodation and staff training. Moreover, it does not include any savings related to economies of scale.

### **Courtroom and registry facilities**

#### **Background**

**56.** We reviewed the physical facilities of both courts to determine whether they were being planned and used economically and efficiently. We also examined the extent to which registry office space and courtrooms could be further shared by the two courts.

**57.** Registry offices of both courts are established by legislation and the Rules of each Court. For example, sub-section 14(1) of the *Federal Court Act* states, “There is hereby established a Registry of the Court consisting of a principal office of the Court in Ottawa and such other offices of the Court as may be established by the Rules.” Rule 200(3) of the Federal Court Rules provides for the establishment of the principal office in Ottawa, with local offices in 16 cities across the country. Similarly, sub-section 23(1) of the *Tax Court of Canada Act* states, “There shall be a Registry of the Court consisting of a principal office of the Court in Ottawa and such other offices of the Court as may be established by the rules made or continued under this Act.”

The Tax Court of Canada Rules provide for the establishment of three other offices.

**58.** The two courts lease facilities across the country. Generally, these facilities consist of courtrooms, judges' chambers, a registry counter and offices. In 1994–95 the leasing costs of Federal Court and Tax Court facilities were about \$9 million and \$3 million respectively.

**59.** The Federal Court has 46 courtrooms, including "secure" courtrooms used to hear matters in camera under the *Canadian Security Intelligence Service Act* and the *Immigration Act*. There are three sizes of courtrooms; all have a traditional layout and usually have two witness boxes to permit the judge to hear evidence from either side of the dais. The Court operates nine local registry offices outside of Ottawa; in seven other cities, services are provided through provincial registries. The largest local registries are in Vancouver, Toronto and Montréal.

**60.** During 1994–95 and 1995–96, the Tax Court leased courtroom facilities in five cities, with 11 courtrooms. Two of the courtrooms in Montréal were leased between April 1994 and May 1996; therefore, as of June 1996, the Tax Court has nine courtrooms. Most Tax Court courtrooms have a non-traditional layout with the judge's dais and counsel tables arranged on a diagonal and the witness facing the judge. The Court operates a registry in Ottawa and local registries in Vancouver, Toronto and Montréal.

#### **Consolidation of courtrooms and registry offices could yield major savings**

**61.** An amalgamation of the Tax Court and Federal Court courtrooms and registry office space in Montréal, Toronto

and Vancouver would save \$1 million annually in leasing expenses. The registries of the Tax Court could be accommodated fully in existing Federal Court space in these cities. For the most part, there are sufficient Federal Court courtrooms to meet peaks in courtroom demand and there are sufficient chambers for judges. The savings would be realized as current leases expire between now and 1999. The Ottawa situation has unique features and is discussed later in this report.

**62.** The savings could be achieved through consolidation of the management and planning of facilities. If local office registry space and courtrooms were consolidated, the space would belong to both courts. For consolidation to work, both courts would need to receive equal treatment. Of course, if the two courts were merged, difficulties associated with shared use of facilities would be eliminated.

**63.** We believe that the facilities of both courts could be managed more cost-effectively if they were consolidated into federal judicial centres that could also include federal tribunals and boards. Federal-provincial judicial centres that would include federal and provincial courts are also possibilities.

#### **Calculation of reservation and use rates of courtrooms**

**64.** As indicated above, courtrooms have been provided for each court and are reserved for the hearing of cases. Sometimes cases are settled by the parties prior to their scheduled hearing. Mainly for that reason, the rate of courtroom use is lower than the reservation rate. Thus, the need for courtrooms can be assessed on the basis of their rates of either reservation or use. The courts believe that the rate of courtroom reservation for scheduled cases, rather than the rate of



actual use, is the appropriate measure for assessing whether courtrooms are being used cost-effectively.

**65.** We calculated both reservation and use rates for Federal Court and Tax Court courtrooms on the basis of 240 available days per courtroom over a year for all users. The 240 days represent all weekdays, less a Christmas vacation period and the remaining statutory holidays. The available days were prorated where courtrooms were not available for a full year. The reservation and use rates presented below thus represent the percentage of the 240 available days on which courtrooms were reserved and those on which they were actually used. Exhibits 2 to 5 describe reservation and use of the courtrooms provided for each court, by court and by “other users.” It should be noted that in four cities — Ottawa, Montréal, Toronto and Vancouver — the courts operate parallel courtroom and registry offices. Exhibits 6 and 7 describe the potential reservation and use rates if only Federal Court courtrooms had been reserved and used by the two courts and other users.

#### **The courts have an oversupply of courtrooms**

**66.** Our findings indicate that for the most part the supply of courtrooms exceeds the combined reservation needs of both courts and “other users.” The reservation rate by all users for Federal Court courtrooms was 49 percent in 1993 to 1995. The Federal Court’s reservation rate for its own courtrooms ranged from 25 to 27 percent in 1993 to 1995. “Other users” of Federal Court courtrooms accounted for 22 to 24 percent of overall reservations during 1993 to 1995. During 1995, in Fredericton, Québec, Calgary and Edmonton, the Tax Court reserved the

courtrooms of the Federal Court more than the Federal Court did.

**67.** The Tax Court’s overall reservation rates for its own courtrooms during 1994 and 1995 were 59 percent and 71 percent, respectively. With the termination of the leases for two of four courtrooms in Montréal, the estimated reservation rates would be about 68 and 87 percent. Because data on reservation of Tax Court courtrooms by “other users” were not readily available, we estimated the overall reservation rates by all users of these courtrooms. We estimated that in 1994 and 1995, the overall reservation rates of Tax Court courtrooms were 62 percent and 75 percent, respectively. Using the current number of courtrooms in Montréal, the rates would be about 71 and 92 percent, respectively.

**68.** Our analysis indicates that the reservation needs of both courts and other users could be accommodated by the existing number of Federal Court courtrooms. If both courts had reserved only Federal Court courtrooms, the reservation rates in 1994 and 1995 would have been 44 and 46 percent respectively. If all users had reserved only Federal Court courtrooms, the reservation rates would have been 62 and 67 percent in those years. If both courts had reserved only Federal Court courtrooms in Vancouver, Montréal and Toronto, the reservation rates in these cities for 1994 and 1995 respectively would have been 48 and 59 percent in Vancouver, 39 and 38 percent in Montréal, and 68 and 70 percent in Toronto. If all users had reserved only Federal Court courtrooms in these cities in 1994 and 1995, the respective reservation rates would have been 64 and 75 percent in Vancouver, 50 and 52 percent in Montréal, and 90 and 98 percent in Toronto.



### Exhibits 2 and 3 Percent of Available Courtroom Days Reserved – Federal Court 1993 to 1995

| CITY                      | Courtroom Days Available <sup>1</sup> |               |               | % of Available Days Reserved by Appeal Division |           |           | % of Available Days Reserved by Trial Division |            |            | % of Available Days Reserved by Other Users <sup>3</sup> |            |            | % of Available Days Reserved by Federal Court and Other Users |            |            |
|---------------------------|---------------------------------------|---------------|---------------|---|-----------|-----------|--|------------|------------|--|------------|------------|---|------------|------------|
|                           | 1993                                  | 1994          | 1995          | 1993  | 1994      | 1995      | 1993   | 1994       | 1995       | 1993   | 1994       | 1995       | 1993  | 1994       | 1995       |
| Toronto                   | 1,560                                 | 2,160         | 2,160         | 7   | 5         | 5         | 29   | 40         | 33         | 12   | 22         | 28         | 48  | 67         | 66         |
| Vancouver                 | 900                                   | 1,440         | 1,400         | 7   | 3         | 4         | 58   | 27         | 35         | 8  | 16         | 12         | 73  | 46         | 51         |
| Montréal                  | 1,380                                 | 2,280         | 2,640         | 6   | 3         | 2         | 21   | 17         | 15         | 22   | 10         | 13         | 49  | 30         | 30         |
| Ottawa                    | 1,060                                 | 960           | 960           | 10  | 10        | 9         | 26   | 38         | 38         | 4  | 3          | 6          | 40  | 51         | 53         |
| Halifax <sup>2</sup>      | 240                                   | 240           | 240           | 1   | 3         | 2         | 33   | 17         | 16         | 57   | 68         | 61         | 91  | 88         | 79         |
| Fredericton               | 480                                   | 480           | 480           | 0   | 2         | 0         | 3  | 3          | 2          | 32   | 38         | 43         | 35  | 43         | 45         |
| Québec <sup>2</sup>       | 480                                   | 480           | 480           | 1   | 2         | 1         | 4  | 11         | 8          | 83   | 78         | 66         | 88  | 91         | 75         |
| Winnipeg                  | 720                                   | 720           | 720           | 1   | 1         | 1         | 7  | 6          | 11         | 29   | 31         | 45         | 37  | 38         | 57         |
| Calgary                   | 720                                   | 720           | 720           | 1   | 2         | 0         | 6  | 8          | 9          | 26   | 22         | 26         | 33  | 32         | 35         |
| Edmonton                  | 720                                   | 720           | 720           | 1   | 1         | 1         | 8  | 6          | 10         | 19   | 37         | 30         | 28  | 44         | 41         |
| <b>TOTAL <sup>4</sup></b> | <b>8,260</b>                          | <b>10,200</b> | <b>10,520</b> | <b>5%</b>                                       | <b>4%</b> | <b>3%</b> | <b>22%</b>                                     | <b>22%</b> | <b>22%</b> | <b>22%</b>   | <b>23%</b> | <b>24%</b> | <b>49%</b>  | <b>49%</b> | <b>49%</b> |

### Percent of Available Courtroom Days Used – Federal Court 1993 to 1995

| CITY                      | Courtroom Days Available <sup>1</sup> |               |               | % of Available Days Used by Appeal Division |           |           | % of Available Days Used by Trial Division |            |            | % of Available Days Used by Other Users <sup>3</sup> |            |            | % of Available Days Used by Federal Court and Other Users <sup>5</sup> |            |            |
|---------------------------|---------------------------------------|---------------|---------------|---|-----------|-----------|--|------------|------------|--|------------|------------|--|------------|------------|
|                           | 1993                                  | 1994          | 1995          | 1993  | 1994      | 1995      | 1993                                       | 1994       | 1995       | 1993   | 1994       | 1995       | 1993   | 1994       | 1995       |
| Toronto                   | 1,560                                 | 2,160         | 2,160         | 7   | 5         | 5         | 25   | 33         | 29         | 12   | 14         | 20         | 44   | 52         | 54         |
| Vancouver                 | 900                                   | 1,440         | 1,400         | 6   | 3         | 4         | 39   | 19         | 20         | 6  | 13         | 9          | 51   | 35         | 33         |
| Montréal                  | 1,380                                 | 2,280         | 2,640         | 5   | 3         | 1         | 17   | 14         | 12         | 14   | 8          | 9          | 36   | 25         | 22         |
| Ottawa                    | 1,060                                 | 960           | 960           | 9   | 8         | 8         | 24   | 33         | 32         | 3  | 3          | 4          | 36   | 44         | 44         |
| Halifax <sup>2</sup>      | 240                                   | 240           | 240           | 1   | 3         | 2         | 9  | 10         | 8          | 45   | 48         | 48         | 55   | 61         | 58         |
| Fredericton               | 480                                   | 480           | 480           | 0   | 1         | 0         | 1  | 1          | 1          | 23   | 20         | 26         | 24   | 22         | 27         |
| Québec <sup>2</sup>       | 480                                   | 480           | 480           | 1   | 2         | 1         | 2  | 8          | 6          | 41   | 39         | 42         | 44   | 49         | 49         |
| Winnipeg                  | 720                                   | 720           | 720           | 1   | 1         | 1         | 4  | 5          | 8          | 24   | 21         | 13         | 29   | 27         | 22         |
| Calgary                   | 720                                   | 720           | 720           | 1   | 2         | 0         | 5  | 7          | 8          | 22   | 17         | 20         | 28   | 26         | 28         |
| Edmonton                  | 720                                   | 720           | 720           | 1   | 0         | 1         | 7  | 5          | 8          | 13   | 23         | 19         | 21   | 28         | 28         |
| <b>TOTAL <sup>4</sup></b> | <b>8,260</b>                          | <b>10,200</b> | <b>10,520</b> | <b>4%</b>                                   | <b>3%</b> | <b>3%</b> | <b>17%</b>                                 | <b>18%</b> | <b>17%</b> | <b>16%</b>   | <b>15%</b> | <b>16%</b> | <b>37%</b>   | <b>36%</b> | <b>36%</b> |

Source: Registry of the Federal Court of Canada.

<sup>1</sup> At 240 days available per courtroom annually. The available days were prorated when courtrooms were not available for a full year. Excludes "secure" courtrooms.

<sup>2</sup> In Halifax and Québec discovery rooms are sometimes used as courtrooms.

<sup>3</sup> Other users include the Tax Court, the Court Martial Appeal Court, provincial courts, Office of the Umpire, Canadian Human Rights Tribunal, Pension Appeal Board and other boards and tribunals.

<sup>4</sup> Percentages refer to the total percentage of days reserved or used.

<sup>5</sup> A courtroom is counted as used for an entire day even though it may have been used only for a small portion of the day. Thus, our calculations in all likelihood overstate the extent of actual courtroom use.

**Actual use of courtrooms is low**

**69.** Preferably, the calculation of actual courtroom use would be based on detailed data, including data on hourly use. Such data were not readily available from the courts. However, the courts did have data on whether a courtroom had been used for some period of time during a day, and we used these data to calculate

courtroom use. Using these data, a courtroom is counted as used for an entire day even though it may have been used only for a small portion of the day. Thus, our calculations in all likelihood overstate the extent of actual courtroom use.

**70.** Based on data for 1993 to 1995, the Federal Court's rate of use of its own courtrooms was about 21 percent; during

**Exhibits 4 and 5**

**Percent of Available Courtroom Days Reserved – Tax Court 1994 to 1995**

| CITY                     | Courtroom Days Available <sup>1</sup> |              | % of Available Days Reserved by Tax Court |            | % of Available Days Reserved by Other Users <sup>2</sup> |           | % of Available Days Reserved by Tax Court and Other Users |            |
|--------------------------|---------------------------------------|--------------|---|------------|--|-----------|---|------------|
|                          | 1994                                  | 1995         | 1994                                      | 1995       | 1994   | 1995      | 1994  | 1995       |
| Toronto                  | 720                                   | 720          | 67  | 95         | 0  | 1         | 67  | 96         |
| Vancouver                | 480                                   | 480          | 54  | 59         | 1  | 13        | 55  | 72         |
| Montréal                 | 800                                   | 960          | 55  | 59         | 1  | 1         | 56  | 60         |
| Ottawa                   | 240                                   | 240          | 66  | 107        | 22   | 4         | 88  | 111        |
| London                   | 240                                   | 240          | 53  | 42         | 1  | 6         | 54  | 48         |
| <b>TOTAL<sup>3</sup></b> | <b>2,480</b>                          | <b>2,640</b> | <b>59%</b>                                | <b>71%</b> | <b>3%</b>  | <b>4%</b> | <b>62%</b>  | <b>75%</b> |

**Percent of Available Courtroom Days Used – Tax Court 1993 to 1995**

| CITY                     | Courtroom Days Available <sup>1</sup> |              |              | % of Available Days Used by Tax Court |            |            | % of Available Days Used by Other Users <sup>2</sup> |           |           | % of Available Days Used by Tax Court and Other Users <sup>4</sup> |            |            |
|--------------------------|---------------------------------------|--------------|--------------|---------------------------------------|------------|------------|--|-----------|-----------|--|------------|------------|
|                          | 1993                                  | 1994         | 1995         | 1993                                  | 1994       | 1995       | 1993   | 1994      | 1995      | 1993   | 1994       | 1995       |
| Toronto                  | 720                                   | 720          | 720          | 38                                    | 43         | 49         | 3  | 0         | 0         | 41   | 43         | 49         |
| Vancouver                | 480                                   | 480          | 480          | 34                                    | 30         | 30         | 3  | 1         | 10        | 37   | 31         | 40         |
| Montréal                 | 480                                   | 800          | 960          | 41                                    | 34         | 39         | 2  | 1         | 1         | 43   | 35         | 40         |
| Ottawa                   | 240                                   | 240          | 240          | 34                                    | 37         | 35         | 2  | 17        | 3         | 36   | 54         | 38         |
| London                   | NA                                    | 240          | 240          | NA                                    | 23         | 24         | NA   | 0         | 5         | NA   | 23         | 29         |
| <b>TOTAL<sup>3</sup></b> | <b>1,920</b>                          | <b>2,480</b> | <b>2,640</b> | <b>37%</b>                            | <b>35%</b> | <b>38%</b> | <b>3%</b>  | <b>2%</b> | <b>3%</b> | <b>40%</b>   | <b>37%</b> | <b>41%</b> |

**Source:** Registry of the Tax Court of Canada.

NA = Not Applicable

<sup>1</sup> At 240 days available per courtroom annually. The available days were prorated where courtrooms were not available for a full year. Data on days reserved were not available for 1993. Due to the schedule of Tax Court judges, Tax Court courtrooms could be used by Tax Court judges a maximum of 226 days.

<sup>2</sup> Other users include the Office of the Umpire, Canadian Human Rights Tribunal, Pension Appeal Board and other boards and tribunals.

<sup>3</sup> Percentages refer to the total percentage of days reserved or used.

<sup>4</sup> A courtroom is counted as used for an entire day even though it may have been used only for a small portion of the day. Thus, our calculations in all likelihood overstate the extent of actual courtroom use.

## Exhibits 6 and 7

**Potential Reservation Rate if Only Federal Court  
Courtrooms Had Been Reserved by the Federal Court,  
Tax Court and Others  
1994 to 1995**

| CITY                     | % of Available Days Reserved by the Federal Court and Tax Court |            | % of Available Days Reserved by Others <sup>2</sup> |            | % of Available Days Reserved by All |            |
|--------------------------|---|------------|---|------------|-------------------------------------|------------|
|                          | 1994  | 1995       | 1994  | 1995       | 1994                                | 1995       |
| Toronto                  | 68  | 70         | 22  | 28         | 90                                  | 98         |
| Vancouver                | 48  | 59         | 16  | 16         | 64                                  | 75         |
| Montréal                 | 39  | 38         | 11  | 14         | 50                                  | 52         |
| Ottawa                   | 64  | 74         | 8   | 7          | 72                                  | 81         |
| Halifax <sup>1</sup>     | 39  | 35         | 48  | 45         | 87                                  | 80         |
| Fredericton              | 15  | 10         | 28  | 35         | 43                                  | 45         |
| Québec <sup>1</sup>      | 37  | 36         | 53  | 39         | 90                                  | 75         |
| Winnipeg                 | 23  | 21         | 15  | 37         | 38                                  | 58         |
| Calgary                  | 22  | 26         | 9   | 10         | 31                                  | 36         |
| Edmonton                 | 25  | 25         | 19  | 16         | 44                                  | 41         |
| <b>TOTAL<sup>3</sup></b> | <b>44%</b>  | <b>46%</b> | <b>18%</b>  | <b>21%</b> | <b>62%</b>                          | <b>67%</b> |

**Potential Use Rate if Only Federal Court  
Courtrooms Had Been Used by the Federal Court,  
Tax Court and Others  
1993 to 1995**

| CITY                     | % of Available Days Used by the Federal Court and Tax Court |            |            | % of Available Days Used by Others <sup>2</sup> |            |            | % of Available Days Used by All |            |            |
|--------------------------|---|------------|------------|---|------------|------------|---------------------------------|------------|------------|
|                          | 1993  | 1994       | 1995       | 1993  | 1994       | 1995       | 1993                            | 1994       | 1995       |
| Toronto                  | 50  | 52         | 50         | 13  | 14         | 20         | 63                              | 66         | 70         |
| Vancouver                | 64  | 32         | 34         | 7   | 14         | 12         | 71                              | 46         | 46         |
| Montréal                 | 36  | 29         | 27         | 15  | 8          | 9          | 51                              | 37         | 36         |
| Ottawa                   | 45  | 50         | 49         | 4   | 7          | 5          | 49                              | 57         | 54         |
| Halifax <sup>1</sup>     | 12  | 22         | 23         | 52  | 38         | 35         | 64                              | 60         | 58         |
| Fredericton              | 6   | 9          | 7          | 19  | 13         | 20         | 25                              | 22         | 27         |
| Québec <sup>1</sup>      | 13  | 25         | 25         | 30  | 24         | 24         | 43                              | 49         | 49         |
| Winnipeg                 | 16  | 16         | 14         | 13  | 10         | 8          | 29                              | 26         | 22         |
| Calgary                  | 16  | 18         | 20         | 13  | 8          | 8          | 29                              | 26         | 28         |
| Edmonton                 | 15  | 18         | 17         | 6   | 12         | 11         | 21                              | 30         | 28         |
| <b>TOTAL<sup>3</sup></b> | <b>33%</b>  | <b>33%</b> | <b>32%</b> | <b>14%</b>                                      | <b>12%</b> | <b>13%</b> | <b>47%</b>                      | <b>45%</b> | <b>45%</b> |

**Sources:** Based on data from the Registry of the Federal Court of Canada and the Registry of the Tax Court of Canada.

<sup>1</sup> In Halifax and Québec discovery rooms are sometime used as courtrooms.

<sup>2</sup> Other users include the Court Martial Appeal Court, provincial courts, Office of the Umpire, Canadian Human Rights Tribunal, Pension Appeal Board and other boards and tribunals.

<sup>3</sup> Percentages refer to the total percentage of days reserved or used.

the same period, its actual use of its courtrooms ranged from 22 to 45 percent in Vancouver, from 13 to 22 percent in Montréal, and from 32 to 38 percent in Toronto. "Other users" accounted for about 16 percent of the overall use of Federal Court courtrooms during 1993 to 1995. During 1995 in Halifax, Fredericton, Québec and Calgary, the Tax Court used Federal Court courtrooms as much as, or more than, the Federal Court. The total use of Federal Court courtrooms was about 36 percent.

**71.** The Tax Court's actual use of its own courtrooms during 1993 to 1995 was 35 to 38 percent. It ranged in Vancouver from 30 to 34 percent, in Montréal from 34 to 41 percent, and in Toronto from 38 to 49 percent. Use of Tax Court courtrooms by "other users" ranged from two to three percent. Total use of Tax Court courtrooms ranged from 37 to 41 percent. (If only courtrooms that now exist were used for these calculations, the estimated total use of its own courtrooms by the Tax Court would be about 37 to 47 percent, and by all users would be 40 to 51 percent.)

**72.** Our analysis indicates that the use of courtrooms by both courts and other users could be accommodated by the existing number of Federal Court courtrooms. If both courts had shared Federal Court courtrooms, the actual use rates would have been about 33 percent. If all users had used Federal Court courtrooms, the actual use rates would have ranged from 45 to 47 percent during 1993 to 1995. In Vancouver the actual rates of use by the courts would have ranged from 34 to 64 percent, in Montréal from 27 to 36 percent and in Toronto from about 50 to 52 percent. The actual use rates by all users would have ranged from 46 to 71 percent in Vancouver, 36 to 51 percent in Montréal, and 63 to 70 percent in Toronto.

### **Reducing the difference between courtroom reservation and use rates would improve cost effectiveness**

**73.** In 1994, the Trial Division of the Federal Court reserved its own courtrooms for 2,263 days and used them for 1,813 days. In 1995, it reserved its courtrooms for 2,282 days and used them for 1,744 days. The Federal Court Administrator explained the low rate of use of its own courtrooms by the Federal Court as follows:

"The Federal Court does not double or triple book matters to be heard the same day on the assumption that matters will be dropped from the Hearing List. When matters are ready to be set down the courtrooms are reserved. In this manner, the judges and counsel — as well as their clients — know that they have a courtroom available. The data for days used show how many cases actually proceeded and were not settled before the start of a hearing, or put off for some other reason. Thus, to obtain an accurate picture of the requirement for courtrooms, it is necessary to refer to the figures for courtroom reservations."

**74.** The Administrator also observed:

"It should be noted that each court has its own statutory mandate to provide for its respective requirements to ensure that operational needs are met. In fact, the need for premises arises at different times for the two organizations. The Federal Court must have available a minimum number of courtrooms to enable the court to hear urgent cases, including injunctions, immigration appeals and applications, and judicial review applications, which are heard without delay and in a summary way. The delay of hearings results in substantial costs to government, for instance where immigration applicants are in detention, as well as



very substantial indirect costs to others, for instance where intellectual property, environmental review or broadcasting issues remain outstanding pending Court disposition.”

**75.** The Tax Court reserves and uses its own courtrooms, borrows Federal Court courtrooms, and also rents space, often in hotels, to hold hearings. We estimate that in 1994 the Tax Court reserved about 2,676 days, including 414 days for hearings by deputy judges; actual use was about 1,595 days, including 298 days for hearings by deputy judges. We estimate that in 1995 the Tax Court reserved about 3,287 days, including 665 days for hearings by deputy judges, and used 1,940 days, including 525 days for hearings by deputy judges.

**76.** The Chief Judge of the Tax Court does not agree with the above method of calculation, for two reasons. First, as indicated, we calculated that a courtroom is available for use by all users about 240 days annually. However, the Chief Judge noted that due to the schedule of the Tax Court judges, Tax Court courtrooms could be used by Tax Court judges a maximum of 226 days. The Chief Judge believes this figure should be used as the days courtrooms are available for use. The Chief Judge also pointed out that Tax Court judges are scheduled to sit in court about 105 days and sittings are scheduled six months in advance. The Chief Judge explained that this schedule allows judges to sit every second week for one week. The second week gives them time to prepare cases and write decisions.

**77.** The Chief Judge also explained that sitting days may be cancelled because the parties settle prior to hearing, but without leaving sufficient time to give the required 30-day notice to other parties for an informal procedure hearing so that a

replacement case may be scheduled. We noted that for informal procedures, legislation allows the parties to waive the 30-day notification period. About 31 percent of total appeals and applications received by the Tax Court are informal procedures.

**78.** Second, the Tax Court reserves courtrooms based on a week of sittings. Thus, the Chief Judge prefers to have the difference between reservation and actual use calculated on the basis of a full week of cancelled hearings rather than cancellation by day. This method of calculation would yield different results from ours. The Chief Judge of the Tax Court wrote us, for example, “In 1994, the Court scheduled 483 weeks of hearings and 62 weeks were cancelled. Translated in days of hearing, it means that 2,415 days were available for hearing of appeals and 315 days or 12 percent were cancelled.” The Chief Judge further explained, “When a week is cancelled because of settlements, the Judge to whom the appeals had been assigned does not sit and does not have to travel. During that week, he will attend to writing judgments or preparing the appeals for his next sitting.” The Chief Judge also noted, “In addition to these cancellations, a large number of appeals are settled once the Judge is already on location in the process of hearing appeals. It is quite common that while a sitting is set for five days, because of these last-minute settlements it may last only two or three days. Since a hearing is set down for a specific day, if an appeal is settled then the Judge does not sit on that day. This is a very common situation. During those free days he will most likely write reasons for judgment.”

**79.** The Chief Judge also provided the following additional explanations for the difference in rates of reservation and actual use of courtrooms.

“The difference in reservation and use of courtrooms by the Court is accounted for by the Court’s method of managing appeals, which results in a considerable volume of settlements, and the bulk of these settlements do not take place in time to permit the scheduling of replacement appeals within the time limit permitted by the legislation.

The Court does not believe it would be appropriate to “double book” cases to increase courtroom use because of the major inconvenience it could cause to appellants and their counsel. Nonetheless, it may have to resort to double booking if the problem with last-minute settlements is not resolved.

The Court does not believe that it is possible to have a “ready to be heard” list because there is no backlog of cases. It also does not believe that Alternative Dispute Resolution procedures are applicable to its cases.

The Court believes that the use of its courtrooms and the time of its judges could be improved if counsel attended to the preparation of appeals earlier, with the objective of determining as quickly as possible if a settlement is feasible. If it is feasible, the Court believes it should be negotiated as early as possible so that the Court may replace settled appeals with other appeals. It is acknowledged, however, that settlements can be arrived at only when taxpayers or their counsel or agents agree to settle. The Court has brought its concerns to the attention of the Department of Justice and the Committee of the Canadian Bar, which deals with tax litigation.”

**80.** We discussed the above matter with officials of the Department of Justice. They informed us:

“Department of Justice officials, the tax subsection of the Canadian Bar

Association and the Tax Court meet twice a year at Bench and Bar Committee meetings. Methods of improving efficiency are discussed. Recently, it was agreed that the Department and the CBA would jointly prepare for consideration a proposal for mandatory pre-trial conferences as a possible solution to the problem of “last minute” settlements.”

### **Improvements that could increase courtroom use**

**81.** We discussed the issue of low utilization of courtrooms with judges of both courts and with lawyers. Some judges of both courts and some lawyers told us that they believe the court has fulfilled its function regardless of whether cases are heard by the court or settled by the parties prior to a hearing. Thus, the difference between rates of reservation and use of courtrooms reflects the needs of the litigants and the dynamics of the litigation process. Notwithstanding these arguments, we believe — and many of the judges and lawyers we interviewed agreed — that the courtrooms can and should be utilized more cost-effectively.

**82.** Judges of both courts are interested in making the courts more accessible and efficient. Judges suggested various ways of addressing this problem that also could improve the use of judges’ time and access to the courts. The judges who made the following suggestions emphasized that none of the suggestions would work without good communication, consultation, and co-operation among judges, lawyers and litigants. The suggestions include:

- managing judicial caseloads on a regional basis to adjust for different mixes of caseloads and types of cases;
- sending two judges to a location for one or two weeks with a caseload that

takes into account historical pre-trial settlement rates;

- scheduling cases for hearing based on historical settlement rates, with a judge kept in reserve who could be sent to deal with situations where the settlement rate was unexpectedly low;
- keeping a list of cases in reserve that would be available to appear in court on short notice; and
- using more caseload management techniques prior to setting the date of hearing to obtain agreement by the litigants on facts, to narrow the issues in dispute, and to determine if a settlement is possible.

## Planning for facilities

**83.** New facilities are proposed by the courts and, once approved by Treasury Board, are funded from the budget of Public Works and Government Services Canada. Since 1990, the government has spent about \$4 million to construct and to lease additional courtrooms and registry offices for the Tax Court and about \$10 million for the Federal Court. Both courts and Public Works and Government Services Canada are planning to acquire space in Vancouver involving a minimum of about \$10 million. Proposals totalling about \$93 million for construction of new Federal Court facilities are being considered, including an \$80 million building in Ottawa.

**84.** Most courtrooms of both courts are located outside of Ottawa. Their use is linked to such factors as the number of cases scheduled and heard in a location, and the availability of judges, counsel and witnesses.

### The courts acquire facilities independently of each other

**85.** To date, each court has acquired facilities independently of the other. Low

levels of courtroom reservation and use in most locations indicate that significant improvements are needed in planning for facilities. The practice of acquiring facilities independently is not consistent with an agreement reached by the parties on 22 January 1986. A letter of 29 January 1986 from the Minister of Justice to the Commissioner for Federal Judicial Affairs and the other parties states that it was agreed that “wherever possible both courts would share premises in Canada”; that Treasury Board submissions would indicate that “facilities are for the joint use of the Federal Court and the Tax Court of Canada”; and that the leased premises “shall be identified with appropriate signs as the premises of both courts. The actual courtrooms will be identified with court numbers only.”

**86.** The process of consultation between the Federal Court and the Tax Court on courtroom requirements needs to be significantly improved. The Federal Court informed us that it regularly consults the Tax Court on courtroom needs. According to the Tax Court, however, consultation is inadequate, even though in many locations the Tax Court uses Federal Court facilities more often than the Federal Court. Consultation by the Federal Court with other users of its courtrooms is minimal during the planning process. The process of consultation with Public Works and Government Services Canada also needs to be improved. The Federal Court has not provided Public Works and Government Services Canada with the information necessary to help ensure that resources are used economically and efficiently. Public Works and Government Services Canada informed us, subsequent to the receipt of our draft report, that with respect to courtroom requirements the Federal Court was “unable to provide the requested usage statistics and therefore those



identified in the Auditor General's report will assist [Public Works and Government Services Canada] in fulfilling its challenge role with regard to future court requirements."

### Montréal

**87.** Since 1990 both the Tax Court and Federal Court have expanded their courtroom and registry space in Montréal. Each court acquired its space independently of the other. During the period 1993 to 1995, reservation by the Federal Court of its Montréal courtrooms ranged from 17 to 27 percent and actual use ranged from 13 to 22 percent. The reservation rate of Tax Court courtrooms by the Tax Court in 1994 was 55 percent and in 1995 was 59 percent; actual use during 1993 to 1995 ranged from 34 to 41 percent.

**88.** In 1994, a single-purpose building with 12 courtrooms was constructed by the private sector for the Federal Court in Montréal. This building is leased for Federal Court use at a cost of about \$1.7 million annually. During 1987 to 1990 the option of leasing additional space for the Federal Court in its former premises was examined. However, in 1990 the Federal Court indicated that it would require major expansion of its space as a result of changes to the *Immigration Act*. In 1992, the Court requested and received approval from Treasury Board for such an expansion on the basis that it was required to meet program requirements.

**89.** In 1992 the Tax Court leased new facilities in Montréal at a cost of about \$400,000 annually for two years. In 1994 it leased additional facilities at a cost of about \$145,000 annually. The latter lease was terminated in May 1996.

### Vancouver

**90.** From 1983 to 1989 the two courts shared facilities in Vancouver, with the understanding that the Tax Court would seek its own facilities when the lease expired. In 1988, Public Works and Government Services Canada received authority from Treasury Board to obtain facilities for the Tax Court in Vancouver. It cost about \$686,000 to fit up the facilities and \$262,000 annually to lease the premises. The Treasury Board Decision letter stipulates that "the Tax Court endeavour to locate in the same Vancouver location as the Federal Court in order to maximize the opportunity for sharing of courtroom facilities." The Treasury Board Decision letter is consistent with the 1986 letter of the Minister of Justice requiring the sharing of premises.

**91.** Although the two courts are located in the same building in Vancouver, they are on separate floors. The Federal Court leases the sixteenth floor for about \$422,000 annually. The Tax Court leases the seventeenth floor for about \$302,000 annually. In October 1995 the Federal Court leased additional space for about \$301,000 annually. In July 1996 it also leased space for an Aboriginal and commercial case courtroom, for about \$480,000 annually.

**92.** Each court operates independently and does not share any facilities or services with the other. Each court duplicates judges' chambers, counters, registry staff, and administrative support services.

**93.** The two courts and Public Works and Government Services Canada are planning to acquire space in Vancouver in 1999 for a federal judicial centre. At a minimum, this facility will cost about \$10 million. The proposal calls for the



construction of 13 courtrooms for the Federal Court and five courtrooms for the Tax Court. Under current plans, federal tribunals and boards would not be collocated with the courts in the new centre. As indicated above, in Vancouver the Federal Court reservation rate for its courtrooms during the period 1993 to 1995 ranged from 30 to 65 percent; actual use ranged from 22 to 45 percent. The Tax Court reservation rate for its courtrooms was 54 percent in 1994 and 59 percent in 1995; actual use ranged from 30 to 34 percent during the years 1993 to 1995.

**The methods used by the courts to project courtroom requirements need to be improved**

**94.** Projecting the future need for courtrooms is difficult. However, neither court has conducted an analysis of its past rates of courtroom reservation and use to support requests to Treasury Board for additional courtroom space. Such analysis is common in the other jurisdictions we reviewed. As noted earlier, Public Works and Government Services Canada indicated to us that the Federal Court was not able to provide it with requested statistics on usage.

**95.** The United States General Accounting Office and a recent study of the Metro Toronto provincial courts supported the use of an approach based on factors directly related to the time required to process different types of cases.

**96.** Neither the Federal Court of Canada nor the Tax Court of Canada collects data on courtroom use by case type, and consequently could not provide us with this information. Thus they are unable to estimate future courtroom requirements based on case type and related hearing times.

**National Court Standards need to be reassessed**

**97.** Facility standards for the two courts and registries do not promote efficient use of space, and in several areas exceed those in other jurisdictions. In 1993, Public Works and Government Services Canada and the courts began to develop national standards for court facilities. The standards were to be developed in the context of collocation with federal boards and tribunals and the establishment of regional federal judicial centres. Standards have yet to be finalized, but a set of draft standards has been developed. These standards have been used to acquire additional space, except courtroom space, for the Federal Court in Vancouver and Calgary.

**98.** The standards do not envision the two courts sharing courtrooms. They call for:

- distinct styles and finishes for courtrooms — the Federal Court has “dark mahogany” courtrooms and the Tax Court has “blond oak” courtrooms;
- distinct sizes and layouts — the Federal Court has medium and large courtrooms using a traditional court design layout while the Tax Court courtrooms will have smaller courtrooms on a diagonal layout; and
- separate robing areas for judges of each court and separate registries and staff facilities.

**99.** We compared the draft National Court Standards with standards in England, the United States, Australia, New Zealand, Ontario, British Columbia and Quebec. Comparisons are difficult to make because of differences among courts in the various jurisdictions. Where feasible, we compared the standards in terms of courtroom space per person, based on various seating arrangement diagrams in the draft National Court

Standards. Where this was not possible, we compared them with respect to size. The draft National Court Standards exceed those of most other jurisdictions in several major respects. Recommended courtroom space per person, or size, exceeds that of the other seven jurisdictions by about 40 percent or more. The size of judicial chambers recommended by the National Court Standards exceeds that in four jurisdictions by about 20 percent. However, one jurisdiction's standard for judicial chambers exceeded the National Court Standards by about 16 percent. Recommended registry staff space exceeds that in four of six jurisdictions by about 40 percent or more. However, the standards of two jurisdictions were equal to or higher than the National Court Standards for registry staff space.

**100.** When and how the draft standards are to be applied is unclear. The standards state that they "are written to be referenced and applied. They will, however, only be meaningful if enough people believe in them and are prepared to enforce their application. To help build belief and understanding in this document it has been tested and reviewed in depth. It therefore represents a form of contract between the courts as the users of the space and PWGSC [Public Works and Government Services Canada] as the providers of the space."

**101.** However, the Federal Court has informed us that the draft standards exceed its needs. The Tax Court indicates that it views the standards as setting upper limits. Public Works and Government Services Canada informed us, "The standards were meant to be used as a guideline, and not a minimum entitlement, for all new court requirements other than Aboriginal courtrooms. The standards serve as a kit, with selection to consist

only of those components for a specific location."

**102.** In September 1996, subsequent to the circulation of our draft report, the Deputy Minister of Public Works and Government Services Canada wrote the courts and the Commissioner for Federal Judicial Affairs to request that the standards be reviewed. The Deputy Minister noted, "These standards were developed prior to Program Review and current economic constraints, and [the Department believes] it would be in the best interests of the Crown to conduct a review of the standards to assess their affordability and applicability to the various regions in Canada."

### **Proposed courtroom construction should be reassessed**

**103.** The Federal Court has proposed construction totalling \$93 million in Ottawa and other locations. It believes that its foremost need is a single building for its principal office in Ottawa. We found that the planning for Federal Court facilities in Ottawa and other centres is inadequate.

#### **Ottawa**

**104.** The judges of the Trial Division in Ottawa are located in the Royal Bank Centre, while Appeal Division judges are located in the Supreme Court building. The registry staff are located in six separate buildings in the National Capital Region.

**105.** The Trial Division has two courtrooms in the Royal Bank Centre and a "secure courtroom" at another location, used only for special purposes. It has other space in an additional building that is used only by tribunals. For the purposes of this analysis, we used only the two courtrooms in the Royal Bank Centre and the east courtroom in the Supreme Court building;

generally, the Trial Division uses the east courtroom and the Appeal Division uses the west courtroom.

**106.** During 1993 to 1995, the Trial Division reservation rate for its three courtrooms ranged from 38 percent to 51 percent; the actual use rate ranged from 35 to 43 percent. The Appeal Division reservation rate for the west courtroom ranged from 37 percent to 46 percent; the actual use rate ranged from 33 to 42 percent. The Trial Division sometimes uses the facilities of federal tribunals and boards as well.

**107.** The concept of an Ottawa Federal Court building has been under discussion since the Court's creation in 1971, and various proposals have been developed. In 1989, the Federal Court proposed the construction of an \$80 million Federal Court building. In February 1990, Treasury Board approved the project on a preliminary basis and Public Works and Government Services Canada subsequently spent about \$2.3 million on planning and design. In February 1990, Treasury Board also approved about \$2.6 million to be spent by the Court over six years. These funds, as directed in the Decision letter of the Treasury Board, were to be used "to prepare and communicate the Court's requirements for construction." To date, the Court has spent about \$2.4 million.

**108.** In March 1996, the Federal Court provided us with information indicating that a significant amount of the \$2.6 million approved by Treasury Board had been used for other projects, rather than for planning for the new building. Senior officials of the Treasury Board Secretariat informed us that "the Treasury Board expected the Federal Court to use the approved project funds for the purpose that was identified in the Treasury Board Decision letter." The Administrator of the

Federal Court informed us and the Treasury Board Secretariat that the Secretariat had approved the use of the funds for other projects. The Court could not provide documentation of this approval and the Treasury Board Secretariat informed the Administrator that it did not have records of such an approval. The Treasury Board Secretariat asked the Administrator to provide a written statement of the details of the reallocation. On 25 October 1996, the Administrator provided revised information indicating that a sum of \$516,522 had been reallocated to other accommodation projects. The Administrator also asked the Treasury Board Secretariat to provide him with "the relevant portions of the policies which clearly state" that the Treasury Board Secretariat should be informed "where a significant change occurs in a major initiative for which incremental funding has been approved by Treasury Board, or a specific TB approval has been received."

**109.** Our review of the use of the \$2.6 million found that all the money had been spent and that between \$700,000 and \$900,000 had been spent on other projects.

**110.** The Treasury Board, a committee of Cabinet established by the *Financial Administration Act*, is responsible for financial management in the Government of Canada. The registry of the Federal Court is subject to the *Financial Administration Act* and Treasury Board financial management and control policies. Our concern is the principle that funds approved by Treasury Board for a specific purpose be used for that purpose and not be reallocated without the Board's explicit approval.

**111. The project proposal.** The proposed building has nine floors with



11 courtrooms, 45 judges' chambers and registry offices, and 351 parking spaces, 167 of which would be for the use of the Federal Court. The two existing courtrooms in the Supreme Court building would continue to be used by the Federal Court. A second phase has been studied, involving landscaping and an underground link to provide access to the two courtrooms in the Supreme Court building.

**112.** The scale of the proposed facilities is greater than provided for by the draft National Court Standards. The Tax Court and other federal entities will not be collocated in the building. We note that the 29 January 1986 letter of the Minister of Justice stated, "Finally, with respect to the new Federal Court premises in Ottawa, the Commissioner for Federal Judicial Affairs in conjunction with the Minister's office will co-ordinate these endeavours with Treasury Board. The feasibility of consolidating the Tax Court and other tribunals into any proposal will be analyzed."

**113.** At current levels of use, the overall courtroom requirements of both divisions of the Federal Court are being met adequately with four courtrooms. The proposed construction would give the Federal Court 13 courtrooms in Ottawa.

**114.** We concluded that consolidation of Federal Court facilities in Ottawa would be desirable. However, registry and courtroom space should be based on a demonstrated need. If the courts were merged and/or their registries consolidated, the nature of the court facilities needed in the National Capital Region would have to be reconsidered.

**115.** In November 1996, officials of the Federal Court and Public Works and Government Services Canada met to review the status of planning for the

Ottawa Federal Court building. We asked the Department to inform us about its current position on the building project and whether it had advised the Federal Court to recommence the approval process. The Department stated that it "did not specifically advise the Federal Court of Canada to take steps to recommence the approval process for the Ottawa Federal Court building. Rather: [Public Works and Government Services Canada] officials agreed to proceed with the steps required to finalize outstanding internal [departmental] work on this project, in order to allow for informed recommendations to be made on the proposed Federal Court Building. This position was based on Federal Court officials' views, as expressed during the November 7th [1996] meeting, that the requirements for a Federal Court building in Ottawa would remain, regardless of changes in program requirements which might result from your current study on the structure of the Courts."

### **Winnipeg**

**116.** The Federal Court reserved existing courtrooms in Winnipeg during the period 1993 to 1995 at rates from 7 percent to 12 percent; actual use ranged from 5 to 9 percent. In February 1996, the Federal Court and Public Works and Government Services Canada requested Treasury Board approval for new facilities in Winnipeg. The planned facilities would have a capital cost of \$2.5 million and an annual leasing cost of about \$763,000. The Court's submission to Treasury Board indicated that it wanted to increase its leased space by two and a half times, to comply with the specifications of the draft National Court Standards and to meet long-term requirements. In June 1996 the Administrator of the Federal Court informed us that "the need for the expansion space arose from the various



difficulties which were inherent in the original design” of the existing facilities. Because this additional space could not be accommodated in the existing building, it was proposed that the existing lease not be renewed.

**117.** Even though the Tax Court is a major user of Winnipeg courtrooms of the Federal Court, consultation by the Federal Court administration with the Tax Court administration about new facilities was “non-existent,” according to the Tax Court. The Federal Court administration provided us with a letter indicating that there had been some discussion between the courts early in the planning process. However, the Tax Court states that it “was made aware of the Federal Court’s plan for new facilities in Winnipeg as a result of the circulation of [the Auditor General’s] draft report.”

**118.** Subsequent to the circulation of our draft report, officials reconsidered the feasibility of remaining in the existing facilities. In August 1996, the existing lease was renewed with some additional space at a cost of about \$215,000 annually.

### St. John’s

**119.** The registry office of the Federal Court in St. John’s is currently located in the provincial court offices. When a hearing is to be held in St. John’s, the Federal Court borrows a courtroom and ancillary space from the Province. In return, the Court pays a fee for the services provided by the provincial court staff and for the use of courtrooms. We noted that only 56 new proceedings, at most, were filed annually in St. John’s during 1993 to 1995. In 1994, the Federal Court sat only seven days in St. John’s.

**120.** In 1995 and 1996, the Chief Justice of the Trial Division of the

Supreme Court of Newfoundland indicated that this Court would not be able to accommodate the Federal Court in its St. John’s courthouse in the future.

**121.** In January 1996, two new Federal Court courtrooms and a registry facility were proposed for St. John’s, involving about \$2 million in fit-up costs, and about \$474,000 annually for leasing and about \$239,000 annually for registry staff salaries. The facilities were designed using the draft National Court Standards.

**122.** At the time the proposal was made, the Tax Court indicated to us that consultation had not been adequate. It also pointed out that the Tax Court sits more days in St. John’s than the Federal Court. The Federal Court informed us that “inasmuch as this is a joint Federal Court of Canada/Public Works and Government Services Canada submission, it was not necessary to consult with our colleagues from the Tax Court of Canada. Their needs had been made known to us and they were taken into account ....” The Federal Court indicated that the proposed facilities would be comparable with those in other provinces. It also suggested that the number of cases heard in St. John’s would increase, since some litigants from Newfoundland now go to Fredericton, Halifax or Ottawa to have their cases heard.

**123.** Subsequent to the circulation of our draft report, the matter is being reconsidered. The Federal Court has reduced its request for space by about 50 percent, and Public Works and Government Services Canada is reviewing the possibility of using provincial court space.

**124.** The Tax Court has informed Public Works and Government Services Canada that the use of hotel meeting rooms in St. John’s is no longer satisfactory, due to substantial increases in

case volumes. Public Works and Government Services Canada is reviewing alternatives.

### **Collocation would result in significant savings**

**125.** Further savings are possible through collocation with other courts, federal tribunals and boards, and other federal entities. The two courts lend their courtrooms to other users, such as the Canadian Human Rights Tribunal, based on availability. However, they do not believe it is appropriate to formally share or collocate with these users.

**126.** The Chief Justice explained to us:

“The objection that has been taken consistently by the Court is that it should not be collocated with other government boards and tribunals not only because it sits in review of their decisions. The position is this: there is a significant body of opinion which still perceives the Court as a “government court” in the sense that it is “stacked” in favour of the federal government. In order to dispel that opinion and to ensure that it is not perceived as being just another government department, commission, board or tribunal, each of the four Chief Justices of the Court has insisted that as a Superior Court, its operation should not be collocated with other federal government agencies. That has been and is the reason underlying the objection. But this position does not prevent the Court from lending its premises to such boards. Indeed, as both the Administrator and I have informed you, the Treasury Board has required the Court to do so.”

**127.** The Federal Court has discussed its concerns about collocation with Treasury Board and Public Works and

Government Services Canada. No agreement on the matter has been reached.

**128.** In September 1996, the Deputy Minister of Public Works and Government Services Canada wrote to the courts and the Commissioner for Federal Judicial Affairs stating that the Department believes “it is possible to collocate the courts within assets occupied by most government departments and agencies, boards and tribunals, while achieving the necessary appearance of independence.” The Department suggested that the draft National Court Standards be reassessed “with a view to ensuring economic viability of future decisions on court accommodations while maintaining the appearance of judicial independence.”

### **Halifax**

**129.** Having single-purpose independent facilities for the courts has a cost. In Halifax, for example, Public Works and Government Services Canada has proposed that the Federal Court move to a building in which Public Works and Government Services Canada would be the only other tenant. The Court opposes this option. Public Works and Government Services Canada estimates that collocation would require a capital investment of \$3 million, with annual operating expenses of about \$309,000. Construction of a single-purpose facility, as the Court would prefer, is estimated to require an \$8.8 million capital investment and \$270,000 in annual operating expenses.

**130.** Subsequent to the circulation of our draft report, the matter was reconsidered and the Federal Court’s Halifax registry moved to a new location, with annual leasing costs of about \$42,000.

**131.** During June 1996 the Tax Court initiated discussions with Public Works

and Government Services Canada to obtain courtrooms and judicial facilities in Halifax. The request was initiated because, according to the Tax Court, the number of cases in Halifax was increasing substantially and renting hotel meeting rooms for sittings was no longer satisfactory. Public Works and Government Services Canada and the Tax Court discussed the possibility of using the discovery room in the new Federal Court registry. The Tax Court indicated that this would not meet its requirements. The use of the Citizenship courtroom and chamber is being considered. This option would require minimal funding.

### **Establishing judicial centres could optimize savings**

**132.** The establishment of federal judicial centres has been proposed by Public Works and Government Services Canada to provide access to federal courts and tribunals in one centralized location. This could provide long-term cost savings by reducing the need to lease separate registry space and hearing rooms for federal courts and tribunals. Federal judicial centres are being considered for Toronto, Montréal, Vancouver and Halifax. In addition, a joint venture with the province of Ontario to build a federal-provincial judicial centre has been proposed. However, the Federal Court and the Tax Court oppose the inclusion of tribunals and boards in these centres.

**133.** We believe that judicial centres are the best way of achieving economy and efficiency in courtroom and registry facilities, particularly if the registries of the courts are consolidated. We also believe that federal tribunals and boards should be collocated in such centres where cost-effective.

## **Registry productivity could be improved**

### **Registry productivity varies**

**134.** Registry operations primarily provide information services to litigants and counsel, file management services to the courts, and registrars and other personnel during courtroom proceedings.

**135.** Neither court could provide us with data on the time and resources spent on these different activities and neither has standards for task performance. However, they did have information on recorded entries. In the absence of task performance standards, we believe that the best available indicator of workload is recorded entries, weighted to reflect work done on a file.

**136.** A recorded entry is a document or event recorded in either court's management information system. Each entry represents a unit of work associated with each step in processing a case. All entries would be treated as equal if there were no differences in the amount of work that each entry represented. Based on our observations, we believe that entries associated with certain kinds of proceedings in the Federal Court needed to be weighted because they represent less work than other entries. For the purposes of our analysis, we assigned all Federal Court entries other than those associated with immigration, prairie grain advance payments and certificate work a weight of 1.0. Immigration and prairie grain advance payment entries were assigned a weight of .50 and certificate entries were assigned a weight of .25. Based on our analysis and consultations, we believe that the overall number of weighted entries made by a registry in a given time period reflects its workload. We did not believe that Tax Court entries needed to be weighted because there were no major

differences in the workload represented by types of entries. It should be noted that the registry productivity rates we developed for each court should not be compared, because the work value of an entry has not been standardized between the courts.

**137.** We found that productivity varies substantially among different registry offices in the Federal Court. The variance

remains whether all entries are assigned equal value or are weighted using different assumptions. Exhibits 8 and 9 summarize the productivity of the courts' registries. For example, the Toronto registry of the Federal Court handles about three times the volume of work of the Vancouver registry, but at only twice the annual operating cost. As well, in 1994, Toronto and Montréal had about the

## Exhibit 8

### Federal Court Registry Offices — Productivity

| Location                           | Expenditures <sup>1</sup><br>(\$ 000) | Staff <sup>2</sup> | Weighted<br>Recorded<br>Entries <sup>3</sup> | Total Expenditures<br>Per Weighted<br>Recorded Entry<br>(\$) | Salary<br>Expenditures<br>Per Weighted<br>Recorded Entry(\$) |
|------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|--|--|--|
| Fredericton                        | 184                                   | 1                  | 747  | 246  | 161  |
| Calgary                            | 274                                   | 4                  | 1,626  | 169  | 110  |
| Ottawa (Trial Division)            | 4,036                                 | 106                | 37,305                                       | 108  | 101  |
| Halifax                            | 211                                   | 3                  | 1,682  | 125  | 89   |
| Montréal                           | 2,473                                 | 48                 | 19,642                                       | 126  | 87   |
| Vancouver                          | 1,166                                 | 19                 | 10,651                                       | 109  | 71   |
| Edmonton                           | 272                                   | 4                  | 2,692  | 101  | 70   |
| Québec                             | 184                                   | 2                  | 1,479  | 124  | 56   |
| Toronto                            | 2,378                                 | 55                 | 34,730                                       | 68   | 50   |
| Winnipeg                           | 294                                   | 5                  | 5,049  | 58   | 37   |
| Provincial<br>Offices <sup>4</sup> | 78                                    | NA                 | NA   | NA   | NA   |

Source: Registry of the Federal Court of Canada

NA = Not Applicable

<sup>1</sup> 1994-95 fiscal year expenditures. Expenditures exclude facilities costs, which are paid by Public Works and Government Services Canada.

<sup>2</sup> These are positions as of September 1994, excluding vacant positions.

<sup>3</sup> Based on 1994 calendar year. A recorded entry is any document or event recorded in the Federal Court's Proceedings Management System. For the purpose of this analysis, all entries except immigration, prairie grain advance payments and certificates were assigned a weight of 1.0. Immigration and prairie grain advance payments entries were assigned a weight of .50 and certificate entries were assigned a weight of .25. Entries related to Appeal Division work are included for all offices except Ottawa. Expenditures for Appeal Division and Trial Division work are included for all offices except Ottawa where only Trial Division expenditures are used.

<sup>4</sup> Entries related to Federal Court of Canada documents filed at provincial registries are entered by Federal Court local offices, e.g. the Fredericton office makes the entries for Saint John, St. John's and Charlottetown.



same annual operating expenditures of about \$2 million, but Toronto processed about 34,000 weighted entries compared with about 19,000 weighted entries for Montréal. We identified a number of practices that affect productivity. These are discussed below.

**138.** The Federal Court uses recorded entries as an indicator of workload in Part III of the Estimates it provides to Parliament. While the Federal Court Registry agrees that recorded entries are a valuable indicator, it does not agree with the above analysis. It wrote us as follows:

“We agree that recorded entries are a valuable indicator of Registry work. In addition to recorded entries, the Registry of the Federal Court has developed reporting systems to capture the following elements that are used in assessing relative

workloads of operational sections: number of new proceedings; days in court; documents issued; hearings; motions in writing; decisions and reasons. As well, the Delay Reduction program is a valuable source of information for management planning.

On consideration of the report’s weighting, we do not agree with the formula adopted. At a minimum, we consider that hearings and decisions should also be taken into consideration.

The study allocates a weighting of .5 to all immigration entries and prairie grain advance certificates, and a weighting of .25 for certificate entries, apparently on the consideration that there are efficiencies involved in dealing with a large volume of proceedings that follow common procedures.

## Exhibit 9

Tax Court Registry – Productivity <sup>1</sup>

| Location                                | Total Expenditures (\$000) <sup>2</sup> | Staff <sup>3</sup> |
|---|---|--------------------|
| Ottawa (Appeals Management Directorate) | 2,493                                   | 35                 |
| Montréal                                | 408                                     | 7                  |
| Toronto                                 | 334                                     | 6                  |
| Vancouver                               | 265                                     | 5                  |
| Total Resources                         | 3,500                                   | 53                 |

|                                       |        |
|---------------------------------------|--------|
| Total Recorded Entries <sup>4</sup>   | 74,788 |
| Total Expenditures Per Recorded Entry | \$ 47  |

Source: Registry of the Tax Court of Canada

- <sup>1</sup> The Tax Court Registry productivity rate should not be compared with the Federal Court Registry rate because the work value of an entry has not been standardized between the two courts.
- <sup>2</sup> 1994–95 fiscal year expenditures. Expenditures exclude facilities costs, which are paid by Public Works and Government Services Canada.
- <sup>3</sup> These are positions as of November 1994, excluding vacant positions.
- <sup>4</sup> Based on 1994 calendar year. A recorded entry is any document or event recorded in the Tax Court’s Appeals Management System. Data on recorded entries are not maintained for regional offices since the majority of entries are handled by Ottawa.

Notwithstanding this, it is noted that there has not been a corresponding weighting given to Tax Court entries.”

**139.** The Registry also wrote that the weighting does not give a realistic indication of relative workload. It points out:

“For example, the formula used does not take into account that the Federal Court’s Montréal office rates almost twice as high as Toronto on returnable motions (74.7 per full time position (FTE) compared to 46.2). Vancouver dealt with relatively more judgments and orders without personal appearance than Toronto; Vancouver had more days in court per FTE than any other office.”

**140.** Although we recognize that the number of recorded entries is not a perfect measure of registry workload, it is the best overall indicator available. Other measures such as days in court, motions in writing, and new proceedings are useful management statistics; however, if used as productivity measures, each would reflect only the work associated with that specific activity. Recorded entries is a superior indicator because it reflects the work associated with a range of registry activities (entries are made for all significant activities in registry processing). Further, the number of recorded entries is highly correlated with the other measures of workload used by the Federal Court. Thus, incorporating other variables as the Federal Court suggests does not significantly change the results of our analysis.

#### **Factors that affect productivity**

##### **141. File management practices.**

Certain registry file management practices in the Federal Court need to be reviewed. Registry staff carefully scrutinize

documents filed with the Court to ensure consistency with Court rules. Senior registry officers routinely check the work of junior registry officers. In addition, we found that registry officers in Ottawa review the work performed in local offices, which duplicates the work already performed by registry officers in the local offices.

**142.** Registry officials explained that without these practices, court time would be wasted if there were an error by the registry or if documents were incomplete or inconsistent with Court filing requirements. In our view, the need for such review should be assessed. We note that it is the responsibility of those who file documents to ensure that the documents comply with court rules. Other jurisdictions seldom have more than one person scrutinizing documents, and such scrutiny focusses on whether minimum requirements have been met.

**143. Document redundancy.** When documents are filed in a local registry of either court, a minimum of two files are maintained — the Ottawa file and the local file. If the case goes to a hearing, a “third file” containing selected documents may be created for the presiding judge. If parties to a case are not in the same location, there may be additional files in other local registries. In particular, cases of long duration produce a significant amount of paper and increase copying and storage requirements. The purpose of maintaining duplicate files in a local office is to provide judges, litigants and others with access to filed documents. However, the duplicate files may not be complete copies of the files in Ottawa. Once a case has been set down for hearing, or a need arises for the file to be updated, the local registry ensures that its file is complete.

**144.** Some of the judges we interviewed questioned the need for maintaining duplicate files for all cases, and some indicated that duplicate files were not needed at all. They noted that litigants already receive copies of all significant documents. In general, other jurisdictions do not maintain duplicate files. The usual practice is to maintain a central registry of court files in one city. In some jurisdictions, members of the public may access the court computer to obtain a list of documents filed at the court registry. The usefulness of duplicating all files maintained by the Federal Court and the Tax Court should be reassessed and, if duplicates of certain files are needed, ways of providing access to these files through information technology should be examined. The Tax Court informed us that it supports “the concept that with advanced technology the duplicate files will become obsolete.”

**145. Procedural advice.** To help litigants use the services of the courts, procedural advice is now available from central and local registries by telephone or in person. Neither court maintains sufficient records of who requests procedural advice, the nature of the advice requested and the time and resources spent providing such advice to allow for an analysis of more cost-effective alternatives.

**146. Courtroom staffing levels.** The level of staffing for courtroom hearings needs to be reassessed. In the Federal Court, most proceedings are staffed by a court registrar, a separate court usher and a court reporter hired under contract as required. The Tax Court does not have a separate court usher. Staff for local courtroom hearings, including registrars and court reporters, are hired on contract and used as required. In some jurisdictions, court reporters have been

replaced by individuals who audiorecord court proceedings. In one province, responsibility for both the registrar and the recording functions during a hearing is handled by the same individual. The Tax Court is testing this approach.

**147. Impact of caseflow management on staffing.** Caseflow management requires that registry staff actively monitor the progression of cases to ensure adherence to schedules. This may require staff with higher levels of expertise. The Federal Court is proposing that prothonotaries be trained to preside over certain types of case management conferences. The prothonotaries would be responsible to the Chief Justice or the Associate Chief Justice, depending on whether they work in the Appeal or Trial Division of the Court.

#### **Local and central registry roles should be assessed**

**148.** Addressing the above issues will require a fundamental assessment and change in the way registries do business. We reached this conclusion on the basis of the following:

- In 1994–95, it cost a total of about \$1.4 million to operate small Federal Court local offices in Halifax, Fredericton, Québec, Winnipeg, Calgary and Edmonton. Even if the courtrooms were kept available for all users, we estimate that savings of about \$700,000 annually could be obtained by reducing the operations of these local registries to only providing direct support for judges during hearings. Other services of the registry could be transferred to larger offices or provided under contract by provincial court registries.

- Further savings are possible. If Federal Court registries in Montréal, Toronto and Vancouver could operate at the best productivity levels among these centres from 1994 or 1995, we estimate,



using productivity rates calculated on the basis of both weighted and unweighted recorded entries, that savings could amount to about \$1.0 million to \$1.5 million annually.

- The Ottawa registry of the Federal Court reviews the work of local registries and provides additional services to the Court. Based on the best productivity rate in the larger centres, we estimate that the annual cost of such review and additional services to the Court, using both weighted and unweighted recorded entries, could be about \$1.0 million to \$1.9 million. The need for such services should be reassessed.

- The Tax Court also operates registries in Montréal, Toronto and Vancouver. The work of these Tax Court registries could be handled by a consolidated registry of the two courts in these cities or in a central location. Alternatively, the productivity of the Tax Court registries could be increased. We could not estimate possible savings from consolidation because the Tax Court did not have information comparable with that of the Federal Court on the workload of local registries.

- Increased use of technology could allow the services available at local offices — document filings, procedural advice and review of files — to be provided more cost-effectively from local registries, or from larger centres such as Montréal, Ottawa, Toronto and Vancouver, or from one central location.

**149.** The Chief Justice of the Federal Court wrote to us expressing concern that the policy and statutory bases for the establishment of the local registries not be overlooked. He pointed out that “one of the policy considerations animating the establishment of the Federal Court in 1971 was greater accessibility to the Court.” He also noted that when the Court was created, the Minister of Justice explained

to Parliament that one of the reasons for the Court was to “bring justice to the people, decentralizing the operation of the present court, make the court more accessible, quicker and less expensive.”

**150.** We agree that holding hearings throughout the country is important for maintaining accessibility. However, we concluded that, given the passage of time, a re-examination of the respective practices and roles of local and central registries in both courts is required to determine if access to the courts as well as cost effectiveness can be improved. Although each court could proceed independently to assess its registry operations, we believe that the assessment should cover the registry operations of both courts.

### Contracting procedures

**151.** We reviewed contracting procedures in the two court registries. The registries are designated as branches of government for the purposes of the *Financial Administration Act*. As indicated previously, this means that they are subject to government financial management and control legislation and Treasury Board policies.

**152.** In 1994–95, the Tax Court spent about \$800,000 for court reporter services and about \$350,000 for court registrar services. As a result of a recent internal audit, the Tax Court Registry has changed its sole-source procedure to a competitive process for obtaining court reporter services. Court registrar services continue to be obtained on a sole-source basis. The contracts for these services in Toronto and Montréal exceed the \$30,000 limit for sole-source contracting at the time. The sole-source contracting limit is now \$25,000.



## Information technology: opportunities for efficiencies

**153.** Information technology is having a profound effect on courts around the world. The pace of new developments continues to increase, bringing many significant opportunities to improve the efficiency and effectiveness of the court system. Other studies of the Federal Court and Tax Court have reached similar conclusions.

**154.** In its 1994–95 Annual Report, the Canadian Judicial Council expressed, with certain cautions, a positive view of the use of new technologies in Canadian courts. The report stated:

“Canada’s judiciary is turning increasingly to new technologies as demands on the courts rise at a time of financial stringency.

New information technologies have the potential to reduce delays, cut costs, increase accuracy and broaden access to court judgments. Progress on any or all of these matters enhances the administration of justice and fosters greater awareness of the courts and their work.”

**155.** The report cautioned that several issues need to be resolved, including ensuring security and reliability of electronic texts, standardizing formats for preparing and distributing documents and standardizing identification of judgments retrieved from electronic services. It also noted that on 30 June 1995, the Judges’ Computer Advisory Committee widely distributed for comment proposals for a standardized citation style for electronically published reasons for judgment. While the adoption of such uniform electronic standards will not resolve all issues of concern, the report concluded that it will remove a significant

impediment to the adoption of new technologies.

### **Priority should be given to information technologies to increase court efficiency**

**156.** The Tax Court and the Federal Court now spend in total about \$1.7 million annually on information technology. Our research indicates that the courts should expect to allocate annually five to eight percent of their combined budgets, or \$2.5 million to \$4 million, for automation support. Such an investment, combined with consolidation of the information technology functions and re-engineering of rules and practices, could yield significant benefits.

**157.** We identified 10 areas in which information technology developments have particular relevance to the Federal Court and Tax Court. Other jurisdictions are using these technologies to varying degrees. The technologies include:

- videoconferencing, in which in-person proceedings are replaced by video and audio connections between parties in different locations;
- automated scheduling, in which a system helps to co-ordinate available time to optimize the use of resources;
- automated caseload management, in which a tracking system assists in the monitoring of caseload management deadlines at each step in a proceeding;
- facsimile filing, in which filing court documents by facsimile can provide an alternative to in-person filing;
- document imaging, in which images of documents on paper are captured electronically;
- electronic filing and document interchange, in which electronic documents replace paper;
- automated workflow management, in which a system manages the court’s

workflow by routing electronic documents through different stages in court operations;

- audiorecording of proceedings, with transcription only as required, eliminating the need for court reporters;
- computer-assisted transcription, in which court reporters create a transcript of court proceedings, providing immediate access to the transcript during the proceedings; and
- electronic libraries and Internet access, in which legal and court information is made available electronically to users within and outside the courts.

**158.** We found that the two courts are planning or exploring many of the above information technology initiatives. The Federal Court developed the Proceedings Management System in 1990 to maintain an automated index of documents filed in cases before the Court. It conducted a pilot test of document-imaging technology, and plans a pilot test of videoconferencing. An automated scheduling component is being developed for the Proceedings Management System.

**159.** The Tax Court uses the Appeals Management System, the function of which is similar to the Federal Court's Proceedings Management System. The Tax Court has developed plans to replace its Appeals Management System. It also plans to pilot test the audiorecording of proceedings and is planning to publish the Tax Court Reports in electronic format.

**160.** However, the use of information technology in both courts is still modest relative to potential opportunities. The systems used have evolved in response to ever-increasing caseloads and the complexity of legislation and jurisprudence. While both courts use similar technology, their investments have

been made and continue to be made independently.

**161.** We strongly recommend that high priority be given to exploring information technology opportunities, in particular electronic filing and document interchange and videoconferencing.

**162.** For example, the Federal Court and Revenue Canada manually process about 11,000 applications for income tax certificates and 2,500 applications for goods and services tax certificates each year. An automated process could be put in place whereby applications would be filed and certificates issued by electronic data interchange. Subsequent to the circulation of our draft report, the Federal Court has indicated its plans to "investigate the possible automation of filing tax certificates."

**163.** Videoconferencing may be of particular relevance, given proposed changes in caseload management in the Federal Court. Without its use, much more judge travel may be required because of the increased need for regular contact between judges and the parties to a case. The use of this technology could also decrease legal costs related to travel by counsel and parties, and increase the availability of expert witnesses.

**164.** Adopting these technologies in a way that simply replaced existing electronic or manual systems would most likely be inefficient. The greatest opportunity offered by these technologies will be to allow the courts to streamline their current processes, removing tasks that are of no added value and enabling the courts to manage their caseloads proactively. We note that both courts have developed plans to revise rules and procedures to complement their technology initiatives.

**165.** Although we believe both courts could benefit significantly further from technology, planning and implementing such projects requires careful assessment.

**166.** As the 1994–95 Annual Report of the Canadian Judicial Council observes: “As much as an issue of technological change, this is a question of the way the judiciary organizes itself and develops and applies uniform standards that meet not only the needs of the courts but of all the stakeholders in the judicial system.”

### **Steps to reduce risks in information technology development**

**167.** Based on our experience in reviewing systems in the federal government, it is clear that as projects increase in scope and budget, the inherent risk of failure increases dramatically. We suggest that in developing new technologies, the courts reduce their risks by ensuring that:

- the ultimate users of the systems take a lead role in the development process;
- requirements are clearly stated and agreed to by both users and developers;
- projects are continuously monitored so that any needed corrective action can be taken early;
- projects are periodically evaluated and rejustified against the original operational need;
- large automation projects are broken down into smaller, self-contained products that can be completed within six months or less;
- resources are pooled and partnerships with other organizations in the public and the private sectors are formed to make best use of valuable expertise and resources; and

- off-the-shelf and packaged products are used in place of custom development whenever feasible.

**168.** Neither court has documented its methodology for development of information technology systems. However, the courts indicate that they are aware of the above principles. If they proceed with their many initiatives, the systems development methodology should be documented to ensure the quality of new systems.

**169.** Provision must be made for users to become knowledgeable about new information technologies. Further, not all potential litigants may have the knowledge and resources to access the courts using the new technology; provision will have to be made to accommodate these parties.

**170.** Facilities will have to incorporate the needs of the new technology. The courtrooms and the judges’ chambers will need to be designed for and equipped with computer networks, teleconferencing and videoconferencing equipment. As noted above, planning for local registries will need to be reassessed. With the exception of support in courtrooms, local registry support for file management and counter services may no longer be required.

### **Benefits of consolidation of information technology initiatives**

**171.** Information technology represents an area where administrative and registry consolidation would yield significant benefits. The two courts now develop and implement new technologies independently. As an alternative, the courts could implement systems that would be shared by both courts and possibly by others. For example, the Federal Court Proceedings Management System could be extended to serve the caseload of the Tax Court, at considerably



less than the projected cost of replacing the latter's Appeals Management System.

**172.** We believe that the best option is for the courts to consolidate their information technology functions and expertise. We estimate that by eliminating duplication and by sharing court systems and the related hardware, communications networks and maintenance services, the consolidated operations would save about \$5 million over the 10-year life of a system.

**173.** Consolidation would make it possible to justify investments that are beyond the separate means of each court. It would pool accumulated knowledge and experience in applying technology to court processes, making the full use of information technology opportunities more likely than if each court were to proceed on its own.

### **Caseflow management is an important initiative**

**174.** Caseflow management is a major development affecting courts and tribunals in many jurisdictions. Both courts use and are proposing various additional techniques to manage caseflow. It has significant implications for all aspects of court operations, including courtroom facilities, information technology and registry staff functions. Caseflow management is an important initiative that should be actively assessed and expanded by the courts.

**175.** Traditionally, the pace of litigation has been left to the parties and their counsel. In contrast, caseflow management systems allow courts to:

- ensure the timely disposition of cases by assigning them to tracks according to complexity and resources needed, and monitoring their progress;

- encourage settlement by having the parties meet often and by making available techniques other than going to court to resolve legal disputes; and

- optimize the use of judge time and courtrooms.

**176.** In July 1995, the Federal Court circulated a proposal to extend caseflow management to all types of cases within its jurisdiction. The proposal was circulated widely to users of the Court as well as to the legal profession, academics and other interested persons. A revised proposal was circulated in July 1996. The Court has notified users that it plans to implement caseflow management procedures on 1 January 1998.

**177.** The Tax Court also uses caseflow management procedures. For example, it uses status hearings in general procedure cases to call litigants to appear before the Court and to set trial dates and dates by which intermediary steps must be completed.

### **Publication of court decisions**

#### **Public policy issues need to be resolved**

**178.** We concluded that there are public policy issues that need to be resolved, concerning access to decisions of the Federal Court and the Tax Court and the extent to which the cost of producing reports of "official" decisions should be recovered, or production privatized.

**179.** The *Federal Court Act* requires an official, bilingual law report series. This series is published as the Federal Court Reports. The Act states that the series may contain "only such of the decisions of the Court or such parts of decisions as, in the opinion of the editor, are of sufficient significance or importance to warrant publication." In 1995-96, the Reports contained only



about six percent of Federal Court decisions in full text and about 26 percent in digest form.

**180.** The Commissioner's office explained that cases not selected for publication "are cases which do not involve legal issues in that the decision turned on the facts or where the legal issues have already been settled by previous case law." It further explained that "the editorial staff of the Federal Court Reports takes those law judgments selected for publication by the Editor and performs a thorough process of checking, copyediting, caption and head note writing and preparation of lists of cases, statutes and learned writing judicially considered so that the published law report has many valuable features not found in a service containing only law judgments." The Federal Court Reports are edited to a standard of 100 percent accuracy and are published in the two official languages about seven months after decisions are released by the Court.

**181.** The Tax Court has requested about \$320,000 annually from the Treasury Board to publish selected decisions in electronic format in a joint venture with a private company, as well as to publish in hard copy selected employment insurance decisions. These decisions, like those in the Federal Court Reports, would be edited to a standard of 100 percent accuracy. The proposed electronic version of the Tax Court Reports will be considered "official."

**182.** Increasingly, legal researchers rely on electronic database services provided by private sector companies, law societies and universities. Currently, almost all Federal Court decisions and Tax Court decisions are available in both official languages, in print and electronic format, from private sector services soon

after their release by the courts. In addition, the edited version of selected decisions published in the Federal Court Reports by the Commissioner for Federal Judicial Affairs is also made available electronically by private sector companies many months later.

**183.** The Supreme Court of Canada, the United States Supreme Court, the United States federal courts and the Federal Court of Australia currently provide access to all of their decisions through the Internet.

#### **Cost recovery or privatization should be considered**

**184.** In 1995-96, the Commissioner for Federal Judicial Affairs spent about \$830,000 on the Federal Court Reports. Most of these costs were for editing. None of these costs were recovered. There are about 700 subscribers some of whom receive multiple copies. About 900 copies of each issue of the Reports are distributed. About 23 percent of the copies are sent to law firms and about 22 percent are sent to publishing companies who further distribute the Report.

**185.** The Canada Communications Group spends about \$141,000 to print and distribute the Federal Court Reports. The Commissioner for Federal Judicial Affairs paid the Canada Communications Group about \$162,000 for certain judges, libraries, and federal, provincial and municipal organizations to receive the Reports without paying for printing and mailing. The cost of \$141,000 for printing and mailing is recovered from other subscribers. Copies of decisions and other documents are also sold by the Federal Court. In 1995-96 about \$201,000 was collected from the sale of these documents and deposited in the Consolidated Revenue Fund.

**186.** Recovering from subscribers the expenditures on the Federal Court Reports and the proposed Tax Court Reports would save up to \$1.3 million annually. The willingness of subscribers to pay for the Reports would be a good indicator of whether the Reports are needed, or whether the decisions already provided by the private sector would suffice. Decisions of the Australian Federal Court are edited, head-noted, and published by a private sector company at no cost to the Court; subscribers to the Reports purchase them from the company. This alternative should be considered for the Federal Court Reports and the proposed Tax Court Reports.

**An “official” electronic version should be considered**

**187.** If universal and equal access to court decisions is a public policy priority, then all court decisions could be made available electronically, with no cost recovery by the government, in an easily accessible, standardized, bilingual format. Electronic distribution of all decisions in “official” form would allow for authoritative citation in court and it would make decisions more broadly available in both official languages. Making all decisions available would avoid the possibility that the edited collections inadvertently favour the selection of some types of decisions over others.

**188.** A report prepared for the Commissioner for Judicial Affairs in 1996 noted the significant potential impact of the Internet on the courts. The Federal Court and the Commissioner for Federal Judicial Affairs intend to distribute decisions of the Federal Court on the Internet. The Commissioner for Federal Judicial Affairs has requested \$50,000 annually from the Treasury Board to provide Internet access to all Federal

Court and Tax Court decisions. However, whether the decisions on the Internet will be deemed to be “official” has not yet been decided.

**189.** We discussed electronic distribution of court decisions with the Office of the Registrar of the Supreme Court of Canada. The Office of the Registrar told us that it is the policy of the Supreme Court of Canada to make decisions universally accessible. Equal access for all is the ideal. Supreme Court decisions are now available on the Internet, but they are valid only for research; official citation must refer to the Supreme Court of Canada Reports. The Court is encouraging the legal profession to become familiar with electronic research techniques, and it notes that the Canadian Judicial Council also is encouraging courts to make their decisions and reasons for decisions available via the Internet and to adopt common standards.

**190.** The Supreme Court of Canada is preparing for the transition from only paper-based to electronic publishing and distribution. The timeframe for the completion of this endeavour is uncertain. However, the Court believes the change is inevitable due to the increased demand for such services. Thus, its intention is to eventually have an official electronic version along with the official printed version of decisions and reasons for decisions.

## **Court fees**

**191.** Both courts emphasize the principle that the courts should be accessible to litigants. However, they also charge various fees. For the most part, the fees are set by the courts, approved by order-in-council, and published in the Canada Gazette. For example, the Tax Court levies a fee of between \$250 and \$550 on the party who commences a

proceeding under general procedure. The fee for commencing an action against the Crown in the Federal Court is two dollars. This fee does not cover the cost of collecting it. The fee is established by the *Federal Court Act*.

**192.** The level of fees is not related to the cost of operating the courts. We asked the courts to explain to us why fees are charged and how the amounts to be charged are determined. The Administrator of the Federal Court informed us that “there would be little benefit from what could only be a speculative reply, since fees are set by Parliament and by the Court.” The Tax Court informed us that while it had not conducted a formal analysis, the intent of its fees was to generate some income for the government. The amounts were set “such that it would not cost more in clerical fees to collect than the fees generate.” Further, the fees would not be so high as to prevent legitimate appeals, but would be high enough to discourage frivolous cases.

**193.** In England, it is government policy that the operational costs of civil courts be recovered through fees. The charging of fees is also seen to deter frivolous litigation, but provision is made to avoid having people deterred from bringing meritorious cases by their inability to afford the fees. The rationale for the collection of fees in the United States federal courts is that if private entities decide to use the courts to settle their differences and they are able to pay for the services, then the public should not be covering the entire burden — if individuals cannot afford to pay for litigation, then the filing fee is waived. The Australian government has policies similar to those of England and the United States.

**194.** We believe that the rationale for the fees and the amounts charged in the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada should be made explicit. After an appropriate length of time, the fees should be assessed to determine if they are achieving their intended objectives.

**195.** There are other areas where fees could be considered. For example, as noted, the registries of both courts provide extensive quality control of filed documents. If these services are continued, fees for them may be warranted. As well, the registry of the Federal Court prepares orders and the appeal and case books for the Appeal Division. In other jurisdictions, the litigating parties are responsible for preparing these documents; the Court could consider charging for these services or delegating tasks to the litigants. Fees could also be charged for cases involving commercial disputes such as intellectual property and admiralty disputes. A factor that should be considered in setting fees is that the amount charged should not be so low that it inhibits the development of alternative ways of resolving civil disputes. The courts should continue to have broad discretion to waive fees where they would lessen access to the courts.

### Future funding for the courts

**196.** The improvements and savings we identified are significant in relation to the size of the expenditures of the two courts. We note that a report prepared for the Commissioner for Federal Judicial Affairs in 1996 concluded that among the related judicial bodies, including the Tax Court and Federal Court, there are duplications of “administrative and operational support, including financial services, informatics, human resources, materiel and facilities management,

libraries, pay and benefits, and translation services.”

**197.** The Federal Court is concerned about its ability to continue to meet increasing client demands within current and future fiscal constraints. Making the identified improvements would yield cost savings that could be used to provide resources necessary for the Court to meet future challenges. In its 1996–97 Estimates the Tax Court noted, “Many cost reduction exercises and strategies have been implemented over the past few years to accommodate shrinking budgets but the Court expects it may be forced to reduce the number of hearings to comply with 1996–97 resource levels.” However, during our audit, the Chief Judge of the Tax Court informed us that the Court is able to meet the demands of its caseload within its current budget.

### **Other matters: legislative authority to sit as assessors**

**198.** Federal Court judges also sit as members of the Competition Tribunal, as judges of the Court Martial Appeal Court, and as assessors under the *Emergencies Act*, *Energy Supplies Emergency Act*, *Health of Animals Act*, *Pesticide Residue*

*Compensation Act*, and *Plant Protection Act*.

**199.** Section 14 of the *Pesticide Residue Compensation Act* provides for the appointment of an assessor to hear and determine appeals of compensation awards, a provision that is adopted by reference in the *Health of Animals Act* and *Plant Protection Act*. Before amendments in 1990, the Governor in Council could appoint assessors “from among the judges of the Federal Court and the superior courts of the provinces.” The 1990 amendments, which came into force in 1992, provide the Governor in Council with authority to appoint an assessor only “from among the judges of the superior, district or county courts of the provinces.” The Federal Court registry continues to be the registry for such cases. However, Federal Court judges have acted as assessors since the 1990 amendments came into force. We discussed this matter with the Administrator of the Federal Court. The Chief Justice concluded that there is a lack of authority for Federal Court judges to sit as assessors, and the practice has been discontinued since we brought the 1992 proclamation of the amendments to the attention of the Court.



## Section 3: Merger of the Courts

### The potential benefits of merger outweigh the potential disadvantages

**200.** Merger of the courts is the most contentious issue we reviewed. There are potential benefits and disadvantages of merging the courts. On balance, we concluded that the potential benefits of merging the courts outweigh the disadvantages, and that specific measures could be taken to minimize potential disadvantages. However, the Tax Court is adamantly opposed to merger and it believes that the disadvantages of merger outweigh any advantages. The following sections outline the debate.

**201.** Merger of the courts would involve combining the judges of the Federal Court Trial Division and the judges of the Tax Court into one court. We assessed merger from various perspectives. Merger of the courts offers significant benefits from the standpoint of its impact on achieving the improvements we identified as needed in registry services. A consolidated registry serving two courts would have to be an entity separate from either court. If the two courts were merged into one, there would no longer be the potential problems of “serving two masters” with potentially conflicting demands and priorities. Further, a consolidated service would not need to be independent from a merged court — it could be an integral part of a merged court in the same way that the two existing registry services are now an integral part of their respective courts. Merger would thus provide greater assurance that the cost savings and other service improvements we identified in

Section 2 would be realized, because it would make it more likely that a consolidated registry would function smoothly.

**202.** In principle, merger also could bring benefits by providing more flexibility to deal with caseloads and possible improvements in the use of judges’ time. Both courts have jurisdictional areas that are susceptible to rapid expansion and contraction of caseloads. A merged court would have more judges to deal with short-term caseload increases. As well, as discussed earlier, over 1,000 scheduled courtroom days are cancelled annually in the Tax Court due to settlements and over 400 scheduled courtroom days are cancelled annually in the Federal Court Trial Division. It is possible that a significant portion of these days could be used to hear cases in a merged court.

**203.** A larger judiciary could also improve the scheduling efficiency of cases and travel. For example, a combined caseload could increase the timeliness of hearings of cases in smaller centres that are now scheduled only when enough cases accumulate to warrant a trip by a judge. One trip by a judge of a merged court could take the place of separate trips by a Federal Court judge and a Tax Court judge.

**204.** Federal Court judges generally are neutral or in favour of merger, as are counsel appearing before the Federal Court. The judges who favour merger believe that it would create an enhanced national institution and it would help them deal with the caseload of the Federal Court Trial Division. However, the Federal Court was concerned for constitutional and other reasons that it not be abolished and that the name of a merged court should be the Federal Court of Canada. Some judges were also

concerned about how seniority would be established if the courts were merged.

### **Merger is opposed by the Tax Court**

**205.** The majority of judges of the Tax Court are strongly opposed to a merger of the courts. The most significant reasons they gave for opposing merger are that:

- most of the significant problems in registry services were related to the Federal Court, not the Tax Court (this is also the view of the Tax Court Registry);
- the improvements needed in registry operations could be gained through the consolidation of the registries of the two courts without merging the judges of the courts;
- tax matters should be heard by a specialized court;
- the Tax Court is an efficient and effective organization that would be lost if it became part of the Federal Court;
- there would be increased delays in hearing tax cases if the Tax Court were merged with the Federal Court;
- there would be no increases in productivity from a merger because Tax Court judges are already working at full capacity; and
- judges of the Tax Court joined the Court with the understanding that they would deal primarily with tax matters, and they would view a merger that required them to deal with other matters as a breach of this implicit agreement.

### **Views of Revenue Canada and the Department of Finance**

**206.** We sought the views of Revenue Canada and the Department of Finance on the issues identified in the order-in-council. Revenue Canada expressed the following view with respect to the merger of the courts:

“Revenue Canada supports a judicial process that is timely, efficient and readily accessible to taxpayers, at minimum cost, and is informal with respect to small claims. Such a system would employ case management, status hearings and pre-trial conferences that ensure the currency of cases and also facilitate resolution without proceeding to trial. Revenue Canada believes that taxation cases should be assigned to judges experienced in taxation to ensure quality and consistency in decisions.”

**207.** The Department of Finance stated:

“The Department of Finance does not have any overall view on the possible reorganization of the Tax Court and Federal Court. We would like to mention two points, however. First, insofar as any reorganization may offer an opportunity for cost savings we are favourable. Second, we consider it desirable that, if there were any reorganization, the reorganization should not have the effect of slowing down tax cases by making it harder to obtain trial dates.”

### **Views of tax lawyers**

**208.** The majority of tax lawyers who provided us with their views stated that they are very satisfied with the services provided by the staff and judiciary of the Tax Court. The majority of private tax lawyers are also opposed to merger. They would prefer that the Tax Court continue as a separate court, and expressed concerns that merger could decrease the level of service and the quality of decisions. They also pointed out that delays in hearing tax cases could result in prolonged lack of clarity about the meaning of tax provisions, resulting in loss of revenue to the government and uncertainty for taxpayers. Tax counsel believe that, at a minimum, judges

experienced in tax law are needed to hear tax cases and that, if the courts are merged, a separate tax division should be established.

**209.** Some tax lawyers and Tax Court judges noted that certain current procedural difficulties would be eliminated by having taxation issues dealt with by judges of a superior court. However, they preferred that the Tax Court be made a superior court that would remain separate from the Federal Court.

**210.** The key concerns of the above parties regarding the need for a specialized court to hear tax matters and to maintain efficiency in hearing such matters as well as their concerns about possible improvements in court productivity are discussed below.

#### **Is a specialized court to hear tax cases needed?**

**211.** On balance, we concluded that a separate specialized court is not required to hear tax cases or to ensure that such cases are handled efficiently. However, Tax Court judges and private sector tax lawyers argued that the nature of tax cases requires that they be heard by a specialized court. Tax law is generally recognized as complex and continually changing. In such areas of law, specialized judges are seen as better able to evaluate evidence and legal arguments quickly and astutely, to remain up-to-date with new developments, and to have a better appreciation of how individual issues relate to the overall legal scheme. Further, in the area of tax law, uniform interpretation is important and a specialized court was seen as more likely to lead to consistency and coherence in judicial decisions.

**212.** The complexity of tax law and the need for consistency in decision

making has not led all countries similar to Canada to establish a separate tax court. Australia does not have a tax court. England and New Zealand do not have separate tax courts, but each does have a tax tribunal whose decisions are appealable to a court of general jurisdiction. The United States does have a separate tax court. In Canada, until 1991, tax matters were heard by both the Federal Court Trial Division and the Tax Court; tax cases initiated prior to 1991 are still heard by the Trial Division of the Federal Court. Further, it was pointed out to us that the Federal Court already deals with specialized areas such as immigration appeals, intellectual property disputes, federal administrative law and admiralty cases. Therefore, we were told that the inclusion of tax matters would in principle only involve adding another speciality. Federal Court judges told us that they would have no difficulty in handling tax cases efficiently and competently.

**213.** It was also brought to our attention that if the courts were merged there was a potential for conflict in instances where tax cases heard in the Tax Court are, under the pre-1991 rules, awaiting a subsequent hearing by the Trial Division of the Federal Court. Some judges suggested that this short-term problem could be resolved by having such cases heard by the Appeal Division.

#### **The efficient handling of tax cases needs to be maintained**

**214.** One of the primary concerns of Tax Court judges and others was the need to maintain efficiency in the handling of tax cases. We agree that this is an important consideration. We believe that this concern can be addressed by ensuring that efficiency in handling tax cases is a priority of a merged court. To maintain efficiency, the existing procedures in the



Tax Court legislation and Rules of the Court should be retained in a merged court. For example, we found no reason why the informal procedures and status hearings of the Tax Court could not be continued in a merged court. Informal procedures could continue to be used to deal with relatively small tax appeals, and the status hearings used to reduce delays could be adopted by the merged court.

### Improved court productivity

**215.** The Tax Court told us, as indicated above, that merger would not result in an overall increase in court productivity because Tax Court judges are already working at full capacity. We tried to address the issue of court productivity quantitatively. For example, would a combined court allow for more cases to be heard and for cases to be heard more quickly? To assess this type of issue quantitatively would require data on the time judges spend preparing for a hearing, hearing a case, and researching and writing a decision as well as on other judicial activities.

**216.** With the exception of data on reservation and use of courtrooms, there was an absence of data on the time needed by judges to deal with cases. A detailed assessment of the Tax Court's arguments would require an in-depth review of such matters in both courts. Moreover, it would require that both courts develop objective and reliable procedures for tracking how judicial time is used.

**217.** While we recognize that more study may be useful, we believe there is sufficient information to conclude that there are significant potential benefits from merging the courts. These benefits have been discussed previously.

### Structure of a merged court

**218.** There are several ways the courts could be merged. These include:

- establishing a separate Tax Division within a merged court, in addition to the existing Trial Division and Appeal Division;
- merging the Tax Court and the Trial Division into a single division, but maintaining a tax specialization, for example, a "tax list;" or
- merging the Tax Court and the Trial Division into a single division.

**219.** Creating a separate Tax Division would address the concern of tax lawyers that tax matters be heard by specialized judges, and the concern of Tax Court judges that they continue to be able to hear primarily tax cases. Current Tax Court judges could opt to have ex officio appointments to the other division, while new appointments to the court would be ex officio to both divisions. Some judges of the Tax Court indicated that if merger did occur they would prefer that a separate Tax Division be established. Some judges of the Federal Court indicated that to ensure equity among the judges they preferred a complete merger, without special status for Tax Court judges.

**220.** It is possible that merger could be facilitated if a separate Tax Division were established. This could minimize disruption and allow time to resolve differences in approaches to judicial administration. Over time, the need for two divisions may disappear. New appointees could be chosen with the appropriate qualifications to maintain the court's expertise in tax matters. The continuance of a separate division, however, could limit the feasibility of achieving improvements in registry operations as well as the flexibility of dealing with fluctuations in caseloads.



Bureaucratic barriers between the divisions could develop, similar to those that now exist between the two courts.

**221.** If a single division court is created and if there is continued concern that certain tax matters be heard by judges with specialized expertise, then a tax specialization, for example a “tax list,” could be established within the single division. This specialized function could operate in a manner similar to that of the “commercial list” in the Ontario Court (General Division), and could hear certain tax cases, for example, general procedure cases, complex tax cases, or cases of potentially precedential value. The parties whose cases met certain eligibility criteria could apply to the court for hearing on the “tax list.” The court would designate the appeals or matters to be heard by the judges. To allow for rotation of judges and greater flexibility, the “tax list” could be established by practice direction rather than by rules of the court.

### **The extent of direct judicial support services in the Federal Court needs to be reassessed**

**222.** Federal Court judges have extensive support services. If similar services were provided to Tax Court judges as a result of a merger, significant additional expenditures would be required. We believe that the need for the level of services provided to judges of the Federal Court needs to be reassessed. The level of support services provided to judges of the Tax Court and three of four similar-sized courts of appeal in the provinces is generally lower than that provided to Federal Court judges.

**223.** Currently, each Federal Court judge has a judicial assistant and a law clerk, and security services equivalent to those provided to ministers. The Court

also has six chauffeured vehicles for the use of judges. In contrast, in the Tax Court a group of three judges share two judicial assistants and there are a total of seven law clerks shared by all judges. The Tax Court judges have fewer special security services. The Tax Court has three vehicles that are used about 93 percent of the time to transport judges. Increasing the level of support provided to Tax Court judges to that of Federal Court judges as a result of merging the courts would entail an estimated additional annual expenditure (excluding overhead) of about \$1 million for judicial assistants and law clerks, and \$370,000 for security services. To keep the vehicle fleet at the current judge-to-vehicle ratio of the Federal Court would require capital expenditures of about \$130,000 to acquire four vehicles, and annual expenditures (excluding overhead) of about \$125,000 in salaries and overtime for chauffeurs and about \$25,000 for maintenance and repairs. Reducing the support services provided to Federal Court judges to the level of Tax Court judges would, excluding overhead, save about \$960,000 in salaries for judicial assistants and law clerks, about \$370,000 in security costs, and about \$105,000 in salaries of chauffeurs for vehicles. The vehicle fleet in the Federal Court would be reduced by at least three vehicles.

### **Responsibility for employment insurance cases could be consolidated**

**224.** During our audit, the Chief Justice of the Federal Court pointed out that there were various demands on the judicial resources of the Federal Court. One area of concern was judicial resources devoted to employment insurance cases. Federal Court judges act as umpires hearing appeals of decisions by boards of referees on the amount of

employment insurance benefits. Tax Court judges also hear appeals under the *Employment Insurance Act*. These cases involve issues of whether the litigant is insurable under the Act.

**225.** In 1994, Federal Court judges also designated as umpires sat about 148 days as umpires, and other judges sat about 240 days. A significant percentage of proceedings in the Appeal Division of the Federal Court also involve employment insurance cases. In 1995–96, the Office of the Umpire, part of Human Resources Development Canada, had 30 staff (8 of whom were permanent) and an annual budget of about \$1.4 million, and processed about 7,000 cases.

**226.** We estimated that Tax Court judges sat about 300 days to hear employment insurance cases and deputy judges sat about 240 days. Between 1995 and 1998, the Tax Court will receive an additional \$2.4 million to reduce the number of pending cases related to employment insurance. Between 1995 and 1998, the Office of the Umpire will receive an additional \$3.4 million to address pending cases. As of December 1995, there were about 7,000 employment insurance cases pending in the Office of the Umpire and about 2,700 pending in the Tax Court, 1,000 of which were not yet ready for trial.

**227.** We reviewed the question of whether the existing jurisdictional arrangements between the Federal Court and Tax Court would raise a problem if the courts were merged. In principle, we found that the jurisdictions could be merged and that the umpire function could become part of the jurisdiction of a merged court. We note that changes to the *Employment Insurance Act* in 1996 allow Tax Court judges to sit as umpires.

**228.** We also found that the informal procedures of the umpire function could be continued in a merged court. We note that prior to the creation of the Tax Court of Canada in 1983, all employment insurance appeals were heard by umpires. In addition, we found in principle that the registry of the Office of the Umpire could be included in the consolidation of the registries of the Federal Court and Tax Court.

**229.** The registry of the Office of the Umpire is part of Human Resources Development Canada. Officials of Human Resources Development Canada are concerned that if the jurisdictions are merged and the registry is consolidated with the Federal Court registry, there may be increased delays in the hearing of cases, unnecessarily formal procedures, and an overall decline in quality of service. We believe that a merger of the functions and consolidation of the registry would improve the scheduling of judges and increase the availability of facilities and information technology, as well as the economy and efficiency of operations.

## Separate court of appeal

**230.** Two issues related to the Federal Court were raised with us by some judges of the Federal Court. Because we consider these to be significant, we have included them in our report: one, whether it is appropriate for the Chief Justice, who sits on appeal panels reviewing decisions of the Trial Division, to have a major role in the way the Trial Division does business; and two, whether the Appeal Division, which reviews decisions of the Trial Division, should be part of the same Court. We noted that the larger provinces have separate appeal courts. Because of the nature and significance of these concerns, we believe that serious consideration should be given to establishing a separate court of appeal.

The creation of a separate court of appeal could cause some of the same registry problems of economy and efficiency that the merger of the Tax Court and the Trial Division could resolve. However, we believe these problems would be manageable since a separate court of appeal would only use about five percent of the resources of the consolidated registry.

**231.** An alternative to a separate court of appeal would be to retain the associate chief justice position for the Trial Division but create an associate chief justice position for the Appeal Division, and a new chief justice position to head the court. The focus of the new chief justice position could be the co-ordination of the court. A third associate chief justice position could be created for a Tax Division of the Court, if needed. The Federal Court did not provide us with any comments on whether there should be a separate court of appeal.

### **Accountability for resources provided to the courts by Parliament needs to be improved**

**232.** Exhibit 10 summarizes accountability relationships as stated in legislation and rules of the courts. We concluded that there needs to be a major improvement in the framework for accountability and responsibility for the resources provided to the courts. Our conclusion is based on the results of our review of the existing accountability and responsibility structure for the economy and efficiency of registry operations. We found that the related roles and responsibilities of the various parties need to be clarified. Further, there was not a consensus among the parties on their respective roles in achieving accountability and cost-effective use of registry resources. A report prepared for

the Commissioner for Federal Judicial Affairs in 1996 found “considerable confusion” about the role of the Commissioner.

**233.** Currently, accountability and responsibility for court resources are shared, in principle, by a number of individuals. The Chief and Associate Chief Justices of the Federal Court and the Chief Judge of the Tax Court are responsible for the judicial function of the courts. The judicial function includes, for example, the establishment of rules of procedure and the assignment of cases to judges. The judicial function is supported by the registries of the courts, which are designated branches of government for the purposes of the *Financial Administration Act*. The registries provide corporate services such as finance, human resources, information technology, facilities and court publications, and services such as assistance to litigants, document processing, quality assurance and file preparation. The registry of the Tax Court is headed by the Registrar; for the Federal Court, the head of the registry is the Administrator.

**234.** The role of the Commissioner for Federal Judicial Affairs is set out in the *Judges Act*. The legislation states that the Commissioner for Federal Judicial Affairs, under the direction of the Minister of Justice, is responsible for preparing budgetary submissions for each court and for “such other administrative arrangements as are necessary to ensure that all reasonable requirements, including those for premises, equipment and other supplies and services for officers, clerks and employees of the Federal Court and Tax Court of Canada for carrying out their respective operations are provided in accordance with law.” The Registrar of the Tax Court and the Administrator of the Federal Court have traditionally also been



designated by the Commissioner as deputies for their respective courts. The legislation states that the deputies carry out the duties and functions of the Commissioner for their respective courts “under the direction of the Commissioner.”

**235.** In practice, the deputies of the Commissioner in the courts operate independently of the Commissioner. For example, the 1996–97 Part III Estimates of the Tax Court state, “The Registrar, as Deputy to the Commissioner for Federal

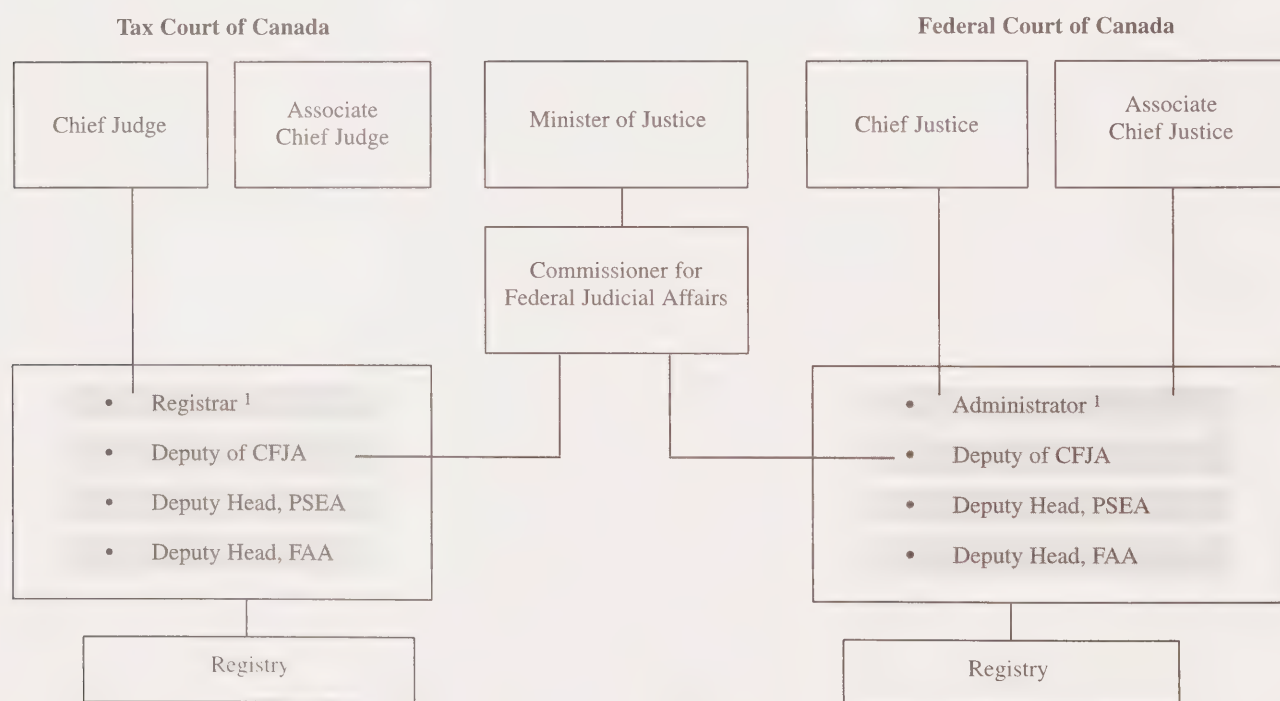
Judicial Affairs, through complete delegation of authority under subsection 76(2) of the *Judges Act*, is Deputy Head of the Tax Court of Canada.”

**236.** The Commissioner for Federal Judicial Affairs informed us:

“I do not believe that [my] authority can be delegated. What has developed over the years is that the Administrators of both courts...and their predecessors, have administered their respective courts under the direction of their Chief Judge and

## Exhibit 10

### Existing Accountability Relationships



<sup>1</sup> The various roles of the Administrator and Registrar are defined under several statutes. The Rules of each court describe the respective Administrator/Registrar roles. The *Judges Act* provides that the Administrator and Registrar are deputies of the Commissioner. The *Judges Act* also provides that they are deputy heads for the purposes of the *Public Service Employment Act* (PSEA). Since each Registry is designated as a branch of government under the *Financial Administration Act* (FAA), the Administrator and Registrar are both deputy heads for the purposes of that Act. Although the Administrator and Registrar are considered “deputy heads” for the purposes of these Acts, the positions are classified in the lower levels of the executive category.

**Sources:** *Federal Court Act*; *Tax Court of Canada Act*; *Judges Act*; Rules of the Federal Court; Rules of the Tax Court.



Chief Justice with basically no involvement or input by the Commissioner for Federal Judicial Affairs except for transmission of Treasury Board Submissions and other documents to the Minister of Justice. Both [the] Chief Justice [of the Federal Court] and [the] Chief Judge [of the Tax Court] indicated clearly to me that they wanted this to continue and I have acted accordingly.”

**237.** This variation from the legislation raises concerns about accountability for the resources approved for the courts by Parliament. In full consultation with the Commissioner, the Chief and Associate Chief Justices and Administrator of the Federal Court, and the Chief and Associate Chief Judges and Registrar of the Tax Court, we tried jointly to develop an interpretation of their statutory responsibilities for economy and efficiency in court registry operations. The intent was to clarify responsibility and accountability among the parties for the use of public resources. Consensus could not be achieved.

**238.** The practices that have developed with respect to the roles of the parties, and the failure to reach a consensus on their respective roles in achieving accountability and cost-effective use of registry resources, indicate that a significant issue of accountability and responsibility exists that should be clarified whether or not the courts are merged.

## Accountability structures for a merged court

**239.** The lack of clarity in accountability and responsibility for court resources raised the issue of how to ensure accountability and responsibility for a merged court, while maintaining and, if

possible, enhancing judicial independence.

**240.** We considered alternative management structures and oversight systems. For example:

- Should the registry be constituted as a court services agency (as in England) or a Crown corporation?
- Should a management board be created to oversee registry operations, with the registrar reporting to the board on administrative matters?
- Should the powers of the Commissioner for Federal Judicial Affairs for the courts be given to the new registrar of the consolidated registry, who would appear before parliamentary committees and report to the Chief Justice? Or should the Commissioner be fully responsible for the registry?
- Should all responsibility and accountability for court resources, including the registry services, be vested in the Chief Justice, and how would the Chief Justice be held accountable for the discharge of these responsibilities?
- Should all responsibility and accountability be vested in the judges of the court, who would operate the court and the registry through collegial committees?
- Should the registry, as in the provinces, be a component of the office of the Attorney General?

## Status of registrar should be enhanced

**241.** As shown in Exhibit 10, the Administrator of the Federal Court and the Registrar of the Tax Court are “deputy heads” for the purposes of the *Financial Administration Act* and the *Public Service Employment Act*. However, the positions they occupy are not at the deputy minister level but in the lower levels of the executive category. We recommend that a registrar position at the deputy minister

level be established to provide sufficient stature to attract an experienced and skilled individual who would ensure that a consolidated registry operates cost-effectively and who would represent the registry to government and before Parliament. A registrar at the deputy minister level also would be required to head a consolidated registry if the courts were not merged. The registrar would have the current powers of the administrator and registrar of the courts as well as those now held by the Commissioner for Federal Judicial Affairs for the administration of the two courts. We do not believe that it would be appropriate for the Commissioner for Federal Judicial Affairs to be responsible for the registry, because it is a full-time operational responsibility and the Commissioner already has a number of other important responsibilities.

#### Overall accountability

**242.** The decision whether to merge the courts has implications for overall accountability for the registry with respect to who should be accountable for the use of the resources provided to the court(s) and to whom should the registrar of the consolidated registry report. The registrar could report to the Minister of Justice or a board of management or to the Chief Justice of a merged court. Each option has advantages and disadvantages.

**243.** The option of reporting to the Minister of Justice may be difficult to adopt since existing legislation governing the courts already provides them with greater independence from the government.

**244.** The management board option that we explored entailed vesting accountability for the registry in a board of management composed of judges, lawyers and eminent members of the

public. Exhibit 11A presents a possible management structure for a merged court with a management board. The board, through the chair of the board and the registrar, would be accountable through the Minister of Justice to Parliament for the management of the registry. The management of the judicial function — for example, assignment of cases to judges — would remain with the Chief and Associate Chief Justices of the merged court. The registrar of the consolidated registry would report to them on judicial functions and would report to the board on administrative matters.

**245.** The advantage of a board of management is that it could provide a forum for:

- a broad-based input into decisions on registry operations by the judiciary and various stakeholders;
- the building of consensus and good communication with stakeholders on registry administrative changes before decisions are made;
- equitable treatment of the different courts served by the registry;
- maintaining independence from the government; and
- effective and balanced oversight and accountability of registry operations.

**246.** The courts are not in favour of a management board. They are concerned that the establishment of a board would threaten judicial independence and create unnecessary additional costs. The Federal Court wrote us that the *Judges Act* gave the Federal Court of Canada “a degree of institutional independence that was and remains superior to that enjoyed by most provincial courts”, and thus a recommendation to create a management board would represent a “regressive step in Court administration” and “the imposition upon the Courts of a new

bureaucracy, the rationale for which is not apparent from reading the report.” We estimate that the costs associated with a management board would be about \$150,000 to \$200,000 annually.

**247.** The Federal Court prefers that it become self-administering in the manner of the Supreme Court of Canada. Alternatively, it suggests the adoption of the model of the Federal Court of Australia. The Chief Justice of the Federal Court of Australia is responsible for managing the administrative affairs of the Court with the assistance of a registrar who is appointed by order-in-council. (In the High Court of Australia, equivalent to the Supreme Court of Canada, responsibility rests with all seven justices.) The Federal Court of Australia is responsible for all operations, including staffing, training, technology, financial and property administration and labour relations. The Chief Justice is required to

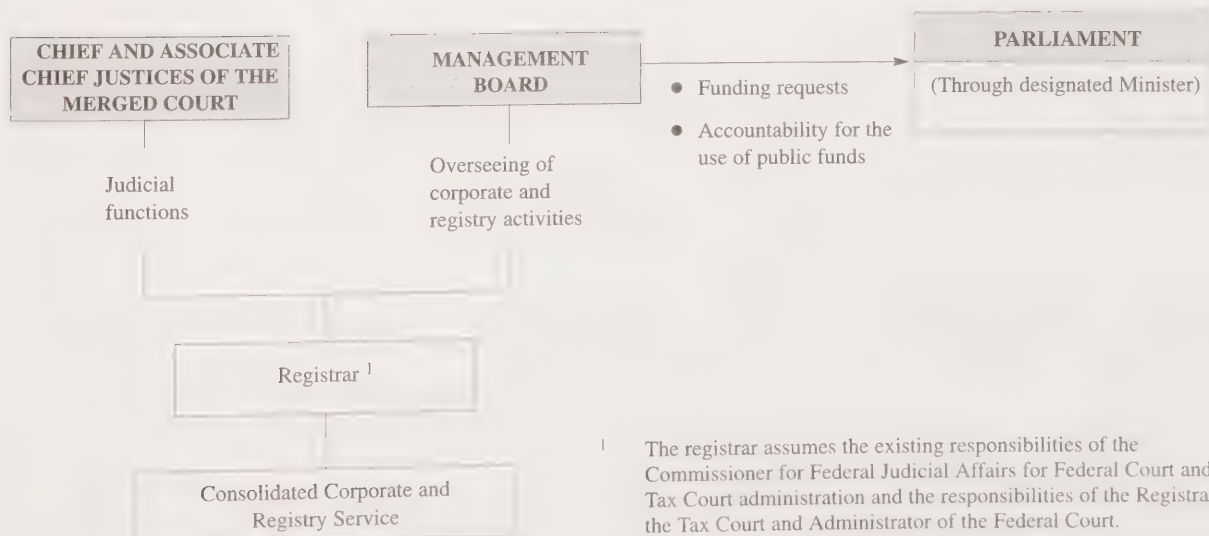
submit funding estimates to the Attorney General for review and approval by Parliament.

**248.** If the option of self-administration is chosen, then the Chief Justice of the court should be clearly designated as accountable and responsible for ensuring the cost-effective use of court resources. The registrar would be responsible to the Chief Justice. The registrar could appear, as necessary, before the appropriate parliamentary committees to explain expenditure decisions and discuss matters related to the cost-effective use of resources. Exhibit 11B presents a possible management structure for a self-administering merged court.

**249.** However, the designation of the Chief Justice as the party accountable and responsible for the cost-effective use of court resources raises the question of how the Chief Justice would be held accountable for the discharge of these

#### Exhibit 11A

#### Possible Reporting Relationships for the Registry if the Courts Are Merged and a Management Board Is Established



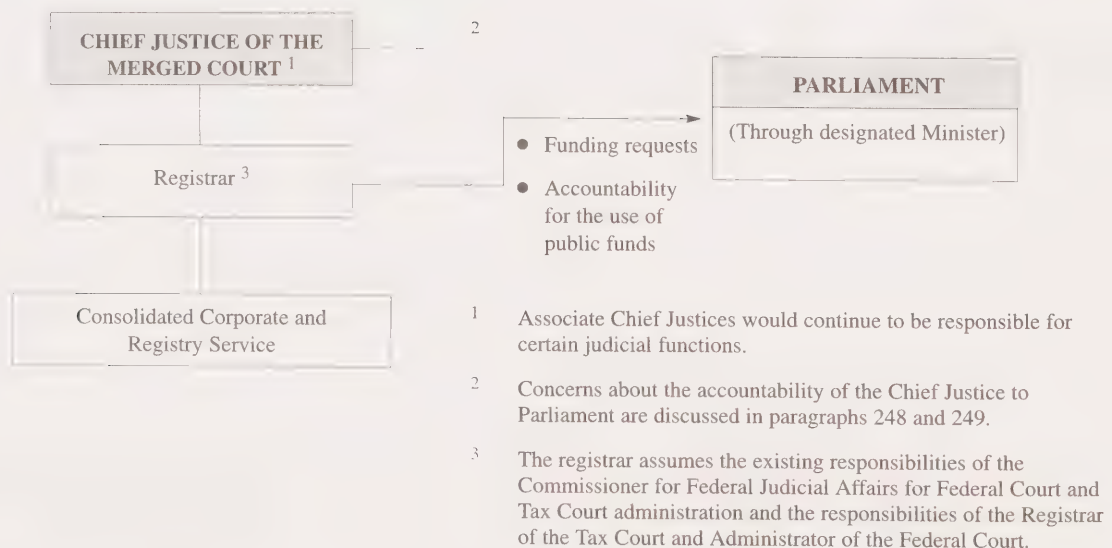
responsibilities. Traditionally, Chief Justices do not appear before parliamentary committees because the courts are a separate branch of government. Improved accountability reporting and the appearance of the registrar before parliamentary committees may help, but these measures may not be sufficient in all instances. We note that in the United States two Associate Justices of the Supreme Court, the judge chairing the committee on the budget of the federal courts, and the Chief Judge of the Tax Court appear before committees of Congress to present and defend the budgets of their respective courts. In Australia, the registrar of the Federal Court appears before parliamentary committees. In England, either the Chief Executive Officer of the Court Service agency or the Permanent Secretary of the Lord Chancellor's Department may appear before parliamentary committees.

However, both of these positions are directly responsible to the Lord Chancellor for effective and efficient management.

**250.** If the courts are not merged but the registries are consolidated, then the accountability model centered on the Chief Justice may be difficult to apply, since responsibility for the registry would be divided between the Chief and Associate Chief Justices of the Federal Court and the Chief Judge of the Tax Court. As alternatives, the registrar of the consolidated registry could report to a management board as described above or the consolidated registry could be constituted as a court service agency as in England, with the registrar reporting to the Minister of Justice. Exhibit 11C presents a possible management structure with a management board for the courts if they are not merged.

#### Exhibit 11B

##### Possible Reporting Relationships for the Registry if the Courts Are Merged and Self-Administered





## Improved public accountability reporting is required

**251.** To ensure that such accountability improvements are achieved, major changes are needed in accountability reporting on how the courts have used the resources voted by Parliament. Besides financial information, reporting should contain more extensive performance information than is found in existing public reports of the two courts. Part III of the Estimates for each court contains information on registry workload. The Annual Report of the Federal Court contains information on the pace of litigation, but does not assess the pace against a performance standard.

**252.** The public reports of courts in other jurisdictions — for instance England, the United States and Australia — provide examples of the type of performance information that is relevant

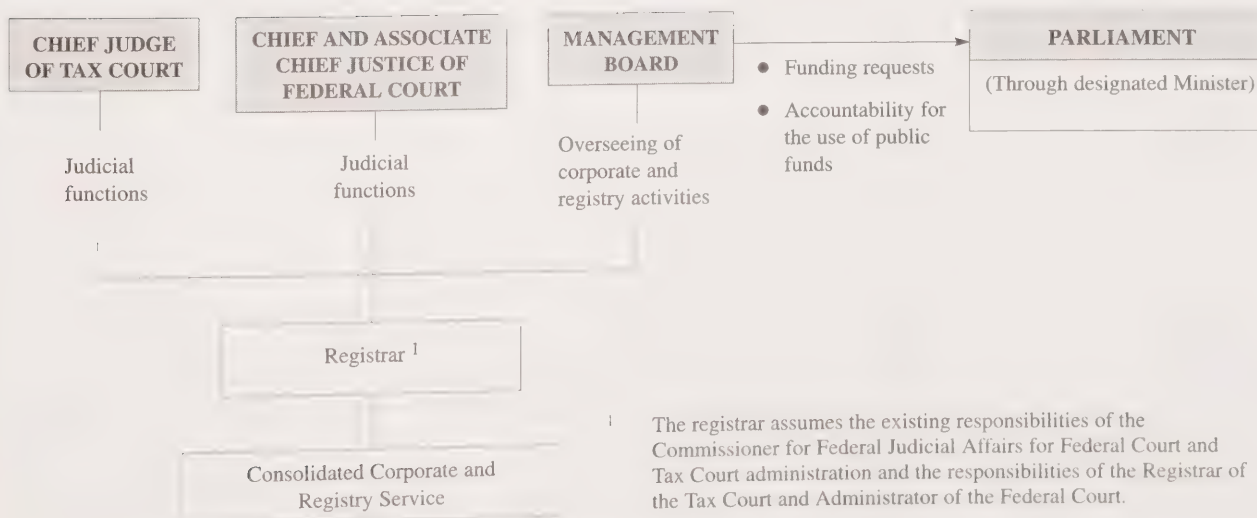
for court clients, parliamentarians and members of the public. Reporting similar information, whether or not the courts are merged, would enhance accountability. However, it would not be sufficient. As indicated above, there is a need to clearly identify in legislation the responsibility and accountability for decision making with respect to expenditures and for answering questions that may be posed by Treasury Board and parliamentary committees.

**253.** The reporting should include indicators and information using performance standards on:

- the timeliness of court proceedings;
- resource utilization rates, such as courtroom use;
- service to litigants; and
- productivity of registry and corporate services.

### Exhibit 11C

#### Possible Reporting Relationships for the Registry if the Courts Are Not Merged and a Management Board Is Established



## Section 4: Regionalization

### The benefits of regionalization could be achieved by other measures

**254.** On balance, we concluded that while there would be cost savings and other benefits associated with regionalizing the courts to certain centres, most of the benefits of regionalization could be obtained by other measures, such as using a rota — assigning a judge for a period of several weeks — in Montréal and Toronto and, in particular, the use of emerging information and telecommunication technologies such as videoconferencing and electronic document interchange. We concluded that these measures should be tried before regionalizing the courts. However, if it is a public policy priority to develop and maintain a court that is representative with respect to region and gender, then waiving the National Capital Region residency requirement should be considered on a case-by-case basis. This would require legislative amendments to the *Federal Court Act* and the *Tax Court of Canada Act*. Further, if most of the potential benefits cannot be achieved through rotas, technology and other measures, then serious consideration should be given to alternative ways of regionalizing the courts.

**255.** The *Federal Court Act* and the *Tax Court of Canada Act* require judges of both courts to reside within 40 kilometres of the National Capital Region. Regionalization involves the issue of whether judges should be allowed to reside outside the National Capital Region and hear most cases in the regions where they reside. We assessed regionalization in terms of:

- judicial workload;

- cost savings;
- qualitative issues such as improved access by the public, impact on consistency of decision making across the country, impact on judicial collegiality and representativeness of the courts; and
- alternative measures such as increased use of information technology and expanding the “rota” system, which maintains an ongoing judicial presence by assigning judges to locations for periods of several weeks.

**256.** There is already a strong regional aspect to the operations of the Federal Court and the Tax Court: most scheduled days in court are outside of Ottawa. In 1995, 84 percent of Trial Division scheduled days and 92 percent of Tax Court scheduled days were outside of Ottawa. Thirty-two percent of Trial Division scheduled days were in Toronto, 21 percent in Vancouver, and 18 percent in Montréal. Twenty-one percent of Tax Court days were scheduled in Toronto, 17 percent in Montréal and nine percent in Vancouver.

**257.** We examined several alternative models of regionalization, for example, locating judges in three to six regional centres, including the National Capital Region. From our consultations, we concluded that three resident judges would be the preferred minimum required at any location, to help avoid the development of local jurisprudence and practice and to limit the effects of any interpersonal difficulties with the local bar. The number of judges who could be based regionally and in the National Capital Region was calculated by dividing the average annual number of days during the period 1993 to 1995 on which judges were scheduled to sit in a region by the average annual number of days scheduled in court per judge for the same period; these calculations include supernumerary judges. In these scenarios, resident judges

would also travel to hearings in smaller centres within the region, and to other regions when specialized expertise is required or to handle peak demands and to preclude the development of local jurisprudence and practice. We examined the feasibility of regionalizing the two courts separately as well as regionalization of a single-division merged court. Regionalization of a merged court with separate divisions would be similar to regionalization of separate courts.

### **Savings from regionalization**

**258.** Exhibit 12 presents our analysis of alternative models of regionalization. We found that having regionally based judges of both courts, whether merged into a single division or not, in three to six centres could result in significant net savings. Most of the savings would arise from reduced travel costs and reduced need for space in the National Capital Region. Our analysis indicates that the courts, for the most part, have sufficient space in existing facilities in regional centres to accommodate judges needed to serve their regions. The net savings for a regionalized merged court would range from about \$1.4 million for four to six centres to about \$830,000 to \$1 million for a three-centre model. If the courts were not merged, then the criterion of a minimum of three resident judges per centre could not be met for all regions and thus only four-centre and three-centre models would be viable for each court. The net savings if the Tax Court remained a separate court and were regionalized would range from \$355,000 to \$600,000; for the Federal Court it would range from \$360,000 to \$650,000.

### **Arguments for and against regionalization**

**259.** Opinion on the merits of regionalization is divided. Most judges of

both courts are opposed to regionalization. However, judges and counsel appearing before the courts provided arguments for and against regionalization. Those opposed to regionalization cited a number of arguments, to which proponents cited counterarguments. The views are presented below.

**260. Access to courts.** Proponents saw regionalization as a way to increase access to the courts, which is now affected by scheduling problems caused by travel from and to Ottawa. Proponents said that cases are sometimes hurried so that the judge can leave by the end of the day or week. With judges residing locally, travel requirements would no longer drive the court's schedule. In the Federal Court it would be easier to get a face-to-face meeting for urgent matters, and motions could be dealt with quickly rather than delayed until the next scheduled motion day. This argument was countered by opponents of regionalization, who argued that the same result could be achieved by simpler measures such as establishing a rota in Toronto and Montréal, as now exists in Vancouver. This would help ensure that a Federal Court judge would be readily available to deal with urgent matters such as injunctions. Another alternative could be to increase the numbers and mandates of prothonotaries and deputy judges. Opponents also argued that regionalization would do little to increase access in smaller centres, which would not have resident judges.

**261. Consistency of court decisions.** Opponents argued that regionalization could reduce the consistency of court decisions and practices. Consistency, they argued, is important because the courts are dealing with federal matters, which should be approached in a comparable manner across the country. In particular, judicial review of the decisions of federal tribunals

Exhibit 12

**Regionalization Models –  
Estimated Judge Requirements and Potential Savings**

| Regionalization Model <sup>1</sup>              | Number of Judges Required |               |              | Estimated Savings (\$000) |               |              |
|---|---------------------------|---------------|--------------|---------------------------|---------------|--------------|
|   | Separate Courts           |               | Merged Court | Separate Courts           |               | Merged Court |
|   | Tax Court                 | Federal Court |              | Tax Court                 | Federal Court |              |
| <b>Three-Centre Model (excluding Vancouver)</b> |                           |               |              | \$410                     | \$480         | \$1,000      |
| National Capital Region                         | 11                        | 10            | 20           |                           |               |              |
| Montréal  | 6                         | 4             | 10           |                           |               |              |
| Toronto   | 7                         | 7             | 15           |                           |               |              |
| <b>Three-Centre Model (including Vancouver)</b> |                           |               |              | \$355                     | \$360         | \$830        |
| National Capital Region                         | 11                        | 11            | 23           |                           |               |              |
| Montréal  | 6                         | 4             | 10           |                           |               |              |
| Vancouver                                       | 7                         | 6             | 12           |                           |               |              |
| <b>Four-Centre Model</b>                        |                           |               |              | \$600                     | \$650         | \$1,400      |
| National Capital Region                         | 4                         | 4             | 8            |                           |               |              |
| Montréal  | 6                         | 4             | 10           |                           |               |              |
| Toronto   | 7                         | 7             | 15           |                           |               |              |
| Vancouver                                       | 7                         | 6             | 12           |                           |               |              |
| <b>Six-Centre Model</b>                         | NA                        | NA            |              | NA                        | NA            | \$1,400      |
| National Capital Region                         |                           |               | 5            |                           |               |              |
| Halifax   |                           |               | 3            |                           |               |              |
| Montréal  |                           |               | 10           |                           |               |              |
| Toronto   |                           |               | 14           |                           |               |              |
| Calgary <sup>2</sup>                            |                           |               | 6            |                           |               |              |
| Vancouver                                       |                           |               | 7            |                           |               |              |

**Sources:** Based on data from the Registry of the Federal Court of Canada and the Registry of the Tax Court of Canada.

NA = Not Applicable

<sup>1</sup> In the six-centre model, judges in Halifax would hear cases in the Atlantic provinces, judges in Montréal would hear cases in Quebec, judges in Toronto would hear cases in Ontario except for the National Capital Region, judges in the National Capital Region would hear cases in this region, judges in Calgary would hear cases in the Prairie provinces, and judges in Vancouver would hear cases in British Columbia and the territories.

In the four-centre model, judges in the National Capital Region would hear cases in the Atlantic provinces and judges in Vancouver would hear cases in British Columbia, the Prairie provinces and the territories.

In the three-centre model excluding Vancouver, judges in the National Capital Region also would hear cases in the Atlantic provinces, the Prairie provinces, British Columbia and the territories. In the three-centre model including Vancouver, judges in the National Capital Region would hear cases in Ontario and the Atlantic provinces.

<sup>2</sup> The centre could also be in either Edmonton or Winnipeg.



and boards requires a high level of consistency. Any differences in decision making could be magnified by the possibility of “judge shopping” — litigants could file suit in the location where they thought the judges would be most favourable to their arguments. Others, however, challenged this view by arguing that inconsistency already exists in decisions of the Tax Court and the Federal Court Trial Division, as one would expect in any court; any increase resulting from regionalization could be sorted out as it is now, at the Appeal Division. The courts could adopt rules to limit, although probably not eliminate, “judge shopping.”

#### **262. Collegiality of judges.**

Opponents to regionalization expressed concern that it would diminish collegiality among judges and that this, too, would have a negative impact on consistency. Many judges stressed the importance of having informal, ready access to colleagues for advice on difficult issues. There was concern, too, that the Quebec resident judges could become isolated because of language and Civil Code orientations, lessening the bilingual and bijural nature of the courts. Others disputed the need to have all judges in Ottawa as a means of maintaining collegiality. It was pointed out that since many judges are travelling at any one time, collegiality and consistency are not highly dependent on their presence in the National Capital Region. With modern telecommunications and periodic meetings of all judges, collegiality could be maintained.

#### **263. Role as national institutions.**

There were concerns that regionalization would undermine the status of the courts as national institutions and they would eventually be supplanted by provincial superior courts. It was argued that a court

dispersed throughout the provinces would lose its identity as a federal court at a time when the country needs to maintain national institutions. A court located in Ottawa that goes on circuit across the country was seen as the best way to maintain a strong federal judicial presence. Interestingly, others argued the opposite — that regionalization would enhance the courts’ identity as national institutions by making them more responsive to the regional character of Canada.

#### **264. Relationship to local issues.**

Proponents argued that regionalization would improve judges’ familiarity with local issues and the local bar. But others argued that it would limit the number of judges before whom counsel would appear. Any interpersonal problems between local members of the bar and federal judges would become more serious, because each judge would hear a significant proportion of local cases. Others worried that too close a relationship between the local bar and federal judges might have a perceived or even real impact on the impartiality of decision making. Further, opponents were worried that regionalization could result in local “empires.”

#### **265. Recruitment of judges.**

Proponents argued that regionalization would increase the possibility that members of the bar from outside Ottawa would accept appointment to the courts, because relocation would no longer be required. Relocation was seen as more often difficult for persons with working spouses. Regionalization, then, would help ensure a regional and gender balance in the courts, and would counter a perception that the courts are “Ottawa” courts with many judges appointed who have been associated with the federal government. Others questioned whether relocation was

so significant a factor that it would cause candidates truly interested in an appointment to a federal court to decline. Any difficulties in attracting good candidates were viewed as more likely the result of the lower profile of the federal courts relative to provincial superior courts; more attention to recruitment might have equal benefit.

**266. Travel by judges.** It was argued that regionalization would reduce the amount of travel by judges. Such a reduction would be important because, under proposed Federal Court case management rules requiring more regular contact between parties and judges, the need for travel may increase. The reduction in travel would reduce the stress and fatigue associated with the significant amount of travel that judges now face, as well as reduce concerns about the extensive travel by potential candidates for judgeships. Others countered that establishing a rota in Toronto and Montréal would also reduce judge travel — albeit not by as much as regionalization would — because judges would stay in those cities for longer periods. Travel could also be substantially reduced by using videoconferencing technology to hear routine matters. Indeed, other courts — notably the Australian Federal Court — use videoconferencing for the more demanding interaction involved in trials

and other proceedings where witness credibility is at issue.

**267. Personal concerns of judges.**

The judges of both courts were concerned that regionalization could impact adversely on the lives of some incumbent judges if they were required to relocate to Montréal, Toronto, Vancouver and other centres. It was suggested that such moves be voluntary for current judges but that new appointees not have an option.

**268. Waiving residency requirement.**

Last, a change in legislation was suggested to allow judges to live outside the National Capital Region by waiving the residency requirement; however, the judges would continue to hear cases across the country. We believe that this option could be tried on a case-by-case basis, if developing and maintaining a regional and gender balance on the court is a public policy priority. We note that the National Capital Region residency requirement was waived by amending the *Tax Court of Canada Act* to allow a specific judge, who was a member of the Tax Review Board when the Tax Court was established and who did not reside in the required location, to reside outside the National Capital Region. If regionalization of the courts is deemed desirable, then some judges suggested that the courts should experiment with judges residing in certain locations on a voluntary basis.

## APPENDIX 1: ORDER-IN-COUNCIL

“P.C. 1995-852

May 30, 1995”

“HIS EXCELLENCY THE GOVERNOR GENERAL IN COUNCIL, on the recommendation of the Minister of Justice, pursuant to section 11 of the Auditor General Act, is pleased hereby to request the Auditor General of Canada

- (a) to inquire into
  - (i) the possible merger and regionalization of the Trial Division of the Federal Court of Canada and of the Tax Court of Canada, and
  - (ii) the possible consolidation of the administrative support services of the Courts; and
- (b) to report to the Minister of Justice on the matters referred to in paragraph (a).”

## APPENDIX 2: BACKGROUND INFORMATION ON THE COURTS

This section provides an overview of the Canadian judicial system, and the role and organization of the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada. The overview provides the context for our analyses, findings and conclusions.

In Canada, most legal proceedings, including cases involving federal and provincial statutes, the Constitution, common law and the Civil Code, are heard by courts administered by the provinces. Each province has “superior courts”, sometimes called “section 96 courts” after the section of the *Constitution Act, 1867* that authorizes the appointment of judges to these courts by the federal government, as well as “provincial courts” whose judges are appointed and paid by the provinces.

In addition to the courts administered by the provinces, there are the Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada. These courts are established by Parliament pursuant to section 101 of the *Constitution Act, 1867*.

Judicial independence is a critical element of the Canadian legal system. Security of tenure, financial independence and institutional independence are the three elements generally described as essential to judicial independence. Judges of the Federal Court and the Tax Court, as well as other federally appointed judges, are appointed by order-in-council generally after consultation with the legal profession and the community. The judges can be removed only with the approval of Parliament. The Chief and the Associate Chief Justices of the Federal Court and the Chief and Associate Chief Judges of the Tax Court serve in these positions until they retire.

After serving for 15 years and reaching the age of 65 (or after serving for 10 years and reaching 70), a judge may elect supernumerary status. Supernumerary judges are paid a full salary, and work as required by the Chief Justice or Chief Judge of their respective court. All judges of the Federal Court and the Tax Court are required to reside within 40 kilometres of the National Capital Region.

**Resources.** The combined resources of the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada are about \$62 million annually. This includes salaries, benefits and allowances of Tax Court of Canada and Federal Court Trial Division judges and deputy judges, paid by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, and facilities provided by Public Works and Government Services Canada. The two courts have 47 full-time and supernumerary judges, 17 deputy judges and about 587 full-time-equivalent employees. Exhibit 13 summarizes the resources of the two courts in 1994–95.

Primarily as a result of increases in the number of immigration and refugee determination cases, the expenditures and staff of the Federal Court increased substantially between 1990–91 and 1995–96. Those of the Tax Court have remained relatively stable. Exhibit 14 summarizes these trends.

**Organizational structure.** Each court has evolved independently. However, the organizational structure and accountability relationships in the two courts are generally the same. Certain accountability relationships that are unclear are discussed in other sections of this report.

Each court has a strong regional element in its operations: most proceedings are instituted outside of the National Capital Region. Exhibit 15 summarizes by jurisdiction the number of proceedings instituted during 1994.

**The Federal Court.** The Federal Court is a superior court of record, comprising a Trial Division and an Appeal Division. It is a bijural court, encompassing both the common law and civil law systems in Canada. The Trial Division has jurisdiction over a diverse range of legal matters, including admiralty, intellectual property, administrative law, immigration, actions against the Crown, and Aboriginal law. The Federal Court has exclusive jurisdiction over some matters, and concurrent jurisdiction with the provinces over others. Exhibit 16 summarizes the exclusive and the concurrent jurisdictions of the Court. Exhibit 17 summarizes, by type of legal matter, the number of proceedings instituted in 1994.



The Federal Court was created in 1971 as a successor to the Exchequer Court, whose jurisdiction included tax, admiralty and intellectual property. Responsibility for reviewing decisions of federal tribunals was transferred from the provincial superior courts to the new Court. This was intended to improve consistency of decisions, improve the timeliness of adjudication, and reflect the principle that federal bodies should be supervised by a federal court. An appellate division was established to reduce the case burden on the Supreme Court of Canada.

The Chief Justice of the Federal Court of Canada is the president of the Court and is responsible for assigning cases to the judges of the Appeal Division. The Associate Chief Justice has the same responsibility for the Trial Division. Both have responsibilities for administration of the Court.

## Exhibit 13

Estimated Federal Court and Tax Court Resources  
(1994-95)

|  | Federal Court        | Tax Court            | Total                |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Registry</b>  |                      |                      |                      |
| Number of staff <sup>1</sup>                           | 454                  | 133                  | 587                  |
| Number of registry office locations <sup>2</sup>       | 10                   | 4                    | 14                   |
| Number of courtrooms <sup>3</sup>                      | 46                   | 11                   | 57                   |
| <b>Judges <sup>4</sup></b>                             |                      |                      |                      |
| Number of full-time judges                             | 19                   | 22                   | 41                   |
| Number of supernumerary judges                         | 2                    | 4                    | 6                    |
| Number of deputy judges <sup>5</sup>                   | 6                    | 11                   | 17                   |
| <b>Expenditures</b>                                    |                      |                      |                      |
| Registry <sup>6</sup>                                  | \$ 28,295,000        | \$ 9,736,000         | \$ 38,031,000        |
| Facilities leasing <sup>7</sup>                        | \$ 9,100,000         | \$ 3,200,000         | \$ 12,300,000        |
| Judges' salaries, allowances and benefits <sup>8</sup> | \$ 4,349,000         | \$ 5,398,000         | \$ 9,747,000         |
| Payments to deputy and other judges <sup>9</sup>       | \$ 221,000           | \$ 399,000           | \$ 620,000           |
| Judge travel <sup>10</sup>                             | \$ 738,000           | \$ 747,000           | \$ 1,485,000         |
| <b>Total Expenditures</b>                              | <b>\$ 42,703,000</b> | <b>\$ 19,480,000</b> | <b>\$ 62,183,000</b> |

**Sources:** Registry of the Federal Court of Canada; Registry of the Tax Court of Canada; Commissioner for Federal Judicial Affairs; Office of the Umpire; Report of the 1992 Commission on Judges' Salaries and Benefits

<sup>1</sup> Federal Court includes 17 Appeal Division full-time-equivalent staff.

<sup>2</sup> In addition to the 10 Federal Court local registry offices there are seven provincial registries that process Federal Court proceedings.

<sup>3</sup> As of June 1996 the Tax Court has nine courtrooms. Two of the courtrooms in Montréal were leased between April 1994 and May 1996. Includes "secure" courtrooms.

<sup>4</sup> For the Federal Court this refers to Trial Division judges only.

<sup>5</sup> Although 6 deputy judges have been appointed under the *Federal Court Act*, none were used in 1994. There are also 24 other judges appointed under the *Employment Insurance Act* who sit as umpires.

<sup>6</sup> Includes contributions to employee benefit plans. Excludes payments to deputy and other judges. Federal Court expenditures include \$765,000 for the Appeal Division.

<sup>7</sup> Leasing costs are paid by Public Works and Government Services Canada.

<sup>8</sup> Salaries are specified in the *Judges Act*. Estimated benefits are based on the Report of the 1992 Commission on Judges' Salaries and Benefits. All salaries and benefits are paid for by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

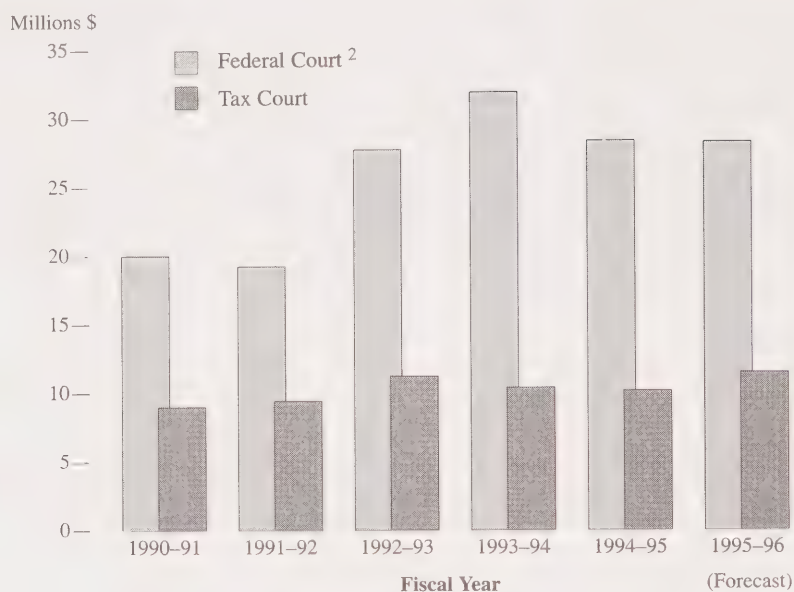
<sup>9</sup> Federal Court payments to other judges were all for umpire sittings and were paid by Human Resources Development Canada.

<sup>10</sup> Federal Court travel expenditures includes \$110,000 in other judge travel which is paid for by Human Resources Development Canada. The remainder of judge travel is paid by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.

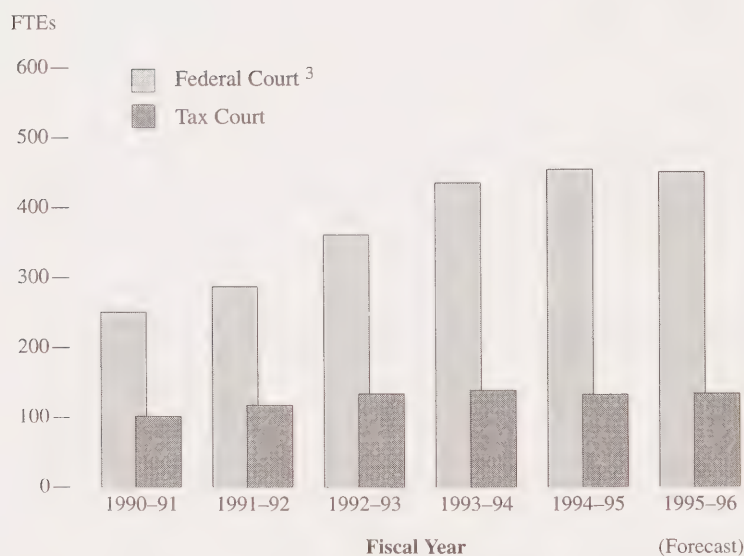
Exhibit 14

**Federal Court and Tax Court Registries  
Expenditures and Full-Time-Equivalent  
Staff (FTEs)**

**Expenditures <sup>1</sup>**



**Full-Time-Equivalent Staff**



**Sources:** Registry of the Federal Court of Canada; Registry of the Tax Court of Canada; Part III of the Estimates (1990-91 to 1995-96)

<sup>1</sup> Includes contributions to employee benefit plans.

<sup>2</sup> Includes Appeal Division, which represents about 9% of the total operating expenditures for years 1990-91 to 1992-93 and 3-4% for the years 1993-94 to 1995-96. Excludes Office of the Umpire expenditures.

<sup>3</sup> Includes Appeal Division, which represents about 12-13% of the total full-time-equivalent staff for 1990-91 to 1992-93 and 3-4% for 1993-94 to 1995-96. Excludes Office of the Umpire FTEs.

In addition to the Chief Justice and Associate Chief Justice, there are currently 10 judges and two supernumerary judges in the Appeal Division, and 18 judges and two supernumerary judges in the Trial Division. There are six deputy judges, appointed from time to time by the Chief Justice as needed, who are retired judges of either provincial superior courts or the Federal Court. These deputy judges supplement the judicial resources of the Court for specific purposes and for limited terms. There are four prothonotaries, officers of the Court who exercise judicial and quasi-judicial functions, including hearing interlocutory motions and matters involving less than \$5,000.

There are also 24 other judges appointed as “umpires” for the purposes of the *Employment Insurance Act*. The Umpire regime under the *Employment Insurance Act* is separate from the Federal Court.

The Registry of the Federal Court is responsible for managing the processes of the Federal Court by providing administrative and legal support services to judges, litigants, the legal community and the public in general. Registry staff are part of the public service. At the head of the Registry is the Administrator of the Federal Court, appointed by court order pursuant to the Rules of the Federal Court.

The Administrator’s duties, as set out in the Rules of the Court, are “to manage the offices of the Court, and control and supervise all other officers, clerks, and employees of the Court (other than barristers and prothonotaries)”.

In addition, the Administrator is, by virtue of the *Judges Act*, a deputy of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, a deputy head for the purposes of the *Public Service Employment Act*, and a deputy head for the purposes of the *Financial Administration Act*. The Administrator also has other registrar roles pursuant to other Acts: for example, the Administrator is registrar of the Court Martial Appeal Court.

| Jurisdiction             | Proceedings Instituted <sup>1</sup> |                            |
|--------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
|                          | Tax Court                           | Federal Court <sup>2</sup> |
| Newfoundland             | 410                                 | 51                         |
| Prince Edward Island     | 80                                  | 44                         |
| Nova Scotia              | 286                                 | 178                        |
| New Brunswick            | 139                                 | 78                         |
| Quebec                   | 1,996                               | 2,783                      |
| Ontario                  | 1,713                               | 17,346                     |
| Manitoba                 | 161                                 | 913                        |
| Saskatchewan             | 164                                 | 165                        |
| Alberta                  | 482                                 | 432                        |
| British Columbia         | 754                                 | 1,330                      |
| Northwest Territories    | 3                                   | 3                          |
| Yukon                    | 2                                   | 2                          |
| <b>Total<sup>3</sup></b> | <b>6,190</b>                        | <b>23,325</b>              |

## Exhibit 15

## Proceedings Instituted, by Jurisdiction, for 1994

**Sources:** Registry of the Federal Court of Canada; Registry of the Tax Court of Canada; Office of the Umpire

<sup>1</sup> See Exhibit 17 for a list of the types of proceedings initiated in the Federal Court. For the Tax Court we use the term “proceeding” to refer to appeals and applications received.

<sup>2</sup> For the Federal Court the proceedings include 13,848 income tax, goods and services tax and Crown “certificates”.

<sup>3</sup> The Tax Court total for proceedings instituted excludes 75 Canada Pension Plan and one Old Age Security appeals. Data on these types of appeals by jurisdiction were not available.

## Exhibit 16

### Jurisdiction of the Federal Court Trial Division

The Trial Division is a superior court of record having exclusive jurisdiction in the following areas:

- judicial review of federal government actions, for example, immigration matters and discipline of inmates in federal prisons (however, *habeas corpus* applications are within provincial jurisdiction)
- registration, expunging, or attribution of intellectual property rights
- appeals from decisions of statutory bodies, where same is provided for in relevant statutes, e.g. *Citizenship Act*
- references from federal bodies, which may, at any stage of their proceedings, refer a question of law or procedure, or a constitutional question, to the Court

The Court holds the following jurisdiction concurrently with the provinces:

- actions by or against Crown (with Federal Court having exclusive jurisdiction if action concerns federal legislation)
- infringement of intellectual property rights
- admiralty law

Sources: *Federal Court Act*; Federal Court of Canada Rules Revision Project Discussion Paper, 21 July 1995

## Exhibit 17

### Federal Court Proceedings Instituted for 1994, by Type

| Type of Proceeding <sup>1</sup>     | Number of Proceedings | % of Total Proceedings |
|-------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| Immigration                         | 6,366                 | 67                     |
| Prairie Grain Advance Payments      | 612                   | 6                      |
| Admiralty                           | 588                   | 6                      |
| By or Against the Crown             | 445                   | 5                      |
| Applications for Judicial Review    | 373                   | 4                      |
| Trademarks                          | 278                   | 3                      |
| Citizenship                         | 272                   | 3                      |
| Copyright                           | 128                   | 1                      |
| Decisions of Other Boards/Tribunals | 99                    | 1                      |
| Crown Miscellaneous and Others      | 80                    | 1                      |
| Patent                              | 72                    | 1                      |
| Income Tax                          | 60                    | 1                      |
| Access to Information               | 44                    | Less than 1            |
| Industrial Design                   | 19                    | Less than 1            |
| Search Warrants                     | 17                    | Less than 1            |
| Crown S.24 Appeals                  | 8                     | Less than 1            |
| Privacy                             | 3                     | Less than 1            |
| Others                              | 13                    | Less than 1            |
| <b>Total</b>                        | <b>9,477</b>          |                        |

Source: Registry of the Federal Court of Canada

<sup>1</sup> Excludes 11,319 income tax certificates, 2,483 goods and services tax certificates and 46 Crown certificates.



**The Tax Court of Canada.** The Tax Court of Canada is a court of record with exclusive original jurisdiction in several areas involving not only taxation (e.g. under the *Income Tax Act* and the *Excise Tax Act*) but also federal programs such as the Canada Pension Plan, Employment Insurance and Old Age Security. These cases involve the appeal of decisions made by government officials. With certain exceptions, appeals of Tax Court decisions are made to the Appeal Division of the Federal Court of Canada. Exhibit 18 summarizes the jurisdiction of the Tax Court.

The Tax Court was created in 1983 as a successor to the Tax Review Board, which had been established in 1970 to replace the Tax Appeal Board created in 1946. These various changes have been guided by two main objectives: to create greater independence from the government and to maintain an easily accessible forum for taxpayers.

Amendments to the *Tax Court of Canada Act* in 1988 and 1991 granted the Tax Court exclusive original jurisdiction in areas where it had previously shared jurisdiction with the Federal Court Trial Division. This ended the ability of parties to initiate a new trial (trial *de novo*) in the Federal Court after trial before the Tax Court, a practice that had been seen as adding unnecessary duplication to the appeal process.

Under the *Tax Court of Canada Act*, the Chief Judge is responsible for “all such arrangements as may be necessary or proper for the transaction of the business of the Court” and for assigning cases to judges. Currently, in addition to the Chief Judge and Associate Chief Judge, there are 20 judges and four supernumerary judges. There are also 11 deputy judges, appointed by the Chief Judge as needed, who hear mainly employment insurance cases.

The *Tax Court of Canada Act* provides a general and an informal procedure for appeals to the Court. Taxpayers may choose the informal procedure if the taxes and penalties at issue total less than \$12,000. Unlike general procedure appeals, there is no fee for an informal procedure appeal and the taxpayer need not be represented by a solicitor. Exhibit 19 summarizes the appeals and applications received by the Tax Court in 1994.

The Registry of the Tax Court provides administrative services to the Court, including appeals processing and scheduling of hearings, as well as guidance and advice to litigants on the practice and procedures of the Court. Registry staff are part of the public service. At the head of the Registry is the Registrar, who is appointed by the Public Service Commission on the recommendation of the Commissioner for Federal Judicial Affairs and the Chief Judge and Associate Chief Judge of the Tax Court.

The Registrar’s duties, as set out in the Rules of the Tax Court, are “to manage the Registry, to control and supervise all officers, clerks and employees of the Court other than counsel, and to establish the duties to be performed by the various persons working in the Registry and their titles.” Pursuant to the Rules of the Court, the Registrar is responsible to the Chief Judge for the performance of these duties.

The Tax Court of Canada is a court of record having exclusive original jurisdiction over the following matters:

- references and appeals on matters arising under the *Income Tax Act* and Part I of the *Canada Pension Plan*
- certain appeals under the *Old Age Security Act*, the *Petroleum and Gas Revenue Tax Act*, and Part III of the *Employment Insurance Act*
- appeals on matters arising under Part IX of the *Excise Tax Act*
- appeals arising under the *Merchant Navy and Civilian War-related Benefits Act* and the *War Veterans Allowance Act*
- appeals from the determination of fair market value of movable cultural property, under the *Cultural Property Export and Import Act*

#### Exhibit 18

#### Jurisdiction of the Tax Court

Source: Office Consolidation of Acts and Rules of the Tax Court of Canada

In addition to the duties conferred by the *Tax Court of Canada Act* and the Rules of the Court, the Registrar is, by virtue of the *Judges Act*, a deputy of the Commissioner for Federal Judicial Affairs, a deputy head for the purposes of the *Public Service Employment Act*, and a deputy head for the purposes of the *Financial Administration Act*.

**The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs.** The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs was established in 1978 to act as an intermediary between the federally appointed judiciary and the government. It administers the payment of salaries, allowances, expenses and annuities of the federally appointed judiciary, including the Federal Court, the Tax Court and provincial superior courts. It provides other services to federally appointed judges, such as training, and secretariat support for the Canadian Judicial Council.

It is the statutory duty of the deputies of the Commissioner for Federal Judicial Affairs (who, as noted above, are the Administrator of the Federal Court of Canada and the Registrar of the Tax Court of Canada) to prepare budgetary submissions for their respective courts and to “be responsible for such other administrative arrangements as are necessary to ensure that all reasonable requirements of the courts are provided.” These duties are to be carried out under the direction of the Commissioner.

## Exhibit 19

### Tax Court Appeals and Applications for 1994, by Type

|  | Income Tax         | GST | Total        | % of Total Appeals and Applications |
|--|--------------------|-----|--------------|-------------------------------------|
| General procedure appeals received <sup>1</sup>          | 1,106 <sup>4</sup> | 60  | 1,166        | 19                                  |
| Informal procedure appeals received                      | 1,799 <sup>4</sup> | 168 | 1,967        | 31                                  |
| Employment Insurance appeals received                    | NA                 | NA  | 2,458        | 39                                  |
| Applications for extension of time received <sup>2</sup> | 574                | 25  | 599          | 10                                  |
| Other <sup>3</sup>                                       | NA                 | NA  | 76           | 1                                   |
| <b>Total appeals and applications received</b>           |                    |     | <b>6,266</b> | <b>100</b>                          |

Source: Registry of the Tax Court of Canada

NA = Not Applicable.

<sup>1</sup> An appeal is a notice or complaint challenging a decision of the Crown under one of the jurisdictions of the Tax Court of Canada (e.g. income tax, GST, employment insurance). Taxpayers may choose the informal procedure if taxes and penalties at issue are equal to or less than \$12,000.

<sup>2</sup> An application is a request for the extension of the time to file a notice of objection or a notice of appeal.

<sup>3</sup> There were 75 Canada Pension Plan appeals and one Old Age Security appeal received in 1994.

<sup>4</sup> The numbers 1,106 and 1,799 represent the number of files opened by the Registry under each procedure. These files respectively represent appeals from 2,028 and 3,123 assessments or reassessments contested by appellants. The Tax Court explained that an appeal “dealing with different assessments or reassessments for several taxation years may or may not impact on the complexity of the appeal. The presiding judge may be required to invest additional time and effort in the adjudication of the appeal. If there is a common question of law or fact, and the issues of the various years are identical, each taxation year will be dealt with in the same manner. Occasionally, the assessments or reassessments must be considered individually as there may be issues particular to each. ... There is no way of substantiating the extra workload encountered by the judges of the Court in dealing with such situations. There is no means of quantifying the frequency of occurrence of this type of appeal, nor the extra preparation and court time that results from it.”

## APPENDIX 3: PREVIOUS REVIEWS AND INITIATIVES

The courts and others have conducted reviews of court operations that covered to varying degrees many of the same areas as our study. Thus, the results of these reviews are relevant to our work. The reviews include:

- “Review of the Justice and Legal System” by Treasury Board, the Office of the Comptroller General and the Department of Justice (1992);
- “Efficiency and Effectiveness Review” by the Federal Court (1993, 1994);
- “Strategic Information Management Study” by the Tax Court (1994, 1995);
- “Program Review” by each court (1994); and
- “Judges’ Survey and Client Survey” by the Tax Court (1996).

The Review of the Justice and Legal System indicated that expenditures by the two courts had increased substantially over the previous 10 years. *Charter* challenges and legislative changes, such as refugee determination and changes to the *Income Tax Act* and *Tax Court of Canada Act*, accounted for much of the growth.

In general, the results of previous reviews are similar to those of this study. The reviews recommended:

- consolidating corporate services of the two courts and other federal tribunals and commissions;
- expanding the role of technology in the two courts;
- defining acceptable standards of service;
- identifying performance indicators to monitor and manage caseflow;
- identifying registry work that could be transferred to litigants;
- re-engineering court rules and practices;
- identifying possibilities for additional revenues;
- studying the appropriateness of establishing federal judicial centres; and
- improving government-wide assessment of the impact of new laws and programs on the Department of Justice and on the courts.

### Federal Court Initiatives

To improve its administration, the Federal Court has undertaken a number of ongoing initiatives, including:

- a general revision of the Federal Court Rules to increase efficiency and effectiveness and to facilitate litigation and caseflow management;
- an efficiency study of registry operations to improve operations and establish performance standards;
- the development of a training program for registry officers and managers;
- the Delay Reduction Program to identify in the Court’s judicial workload any delays that might be present and their underlying causes, as well as plans for possible reduction of delays;
- planning for a full caseflow management system;
- several technology and automation projects, including plans for systems to control distribution of reasons and to automate statistics for the Trial Division and plans for increased use of videoconferencing of proceedings; and



- the development of recommendations for fee increases to increase revenue.

With respect to facilities, the Court sought approval for construction in Ottawa of a single building for the Court, to address inefficiencies, delays, difficulties in communication and a diminished level of service to the public.

In conjunction with the Tax Court and others, planning was initiated for the establishment of federal judicial centres in the regions, permitting the consolidation of court operations.

Public Works and Government Services Canada, the Federal Court and the Tax Court are jointly developing national standards for court facilities.

### **Tax Court Initiatives**

Similarly, the Tax Court has sought to improve its administration through a number of ongoing initiatives, including:

- defining management information and work performance guidelines;
- defining service standards;
- simplifying the filing process;
- increasing consultation with clients on scheduling;
- improving case scheduling activities;
- conducting status hearings to expedite cases;
- using contracts to provide local courtroom registrar services and to provide local courtroom reporting services and translation services;
- design and delivery of a training program for registrars;
- implementing information technology that supports electronic exchange with Court users;
- revising appeals processing and developing an Information Management Plan; and
- planning for electronically publishing Tax Court decisions in conjunction with the private sector.

The Tax Court has conducted an in-depth organizational review, resulting in the elimination of a number of full-time positions.

The Court has informed government that improved efficiency could be obtained by amendments to the Tax Court legislation increasing the amount of moneys that could be settled by informal procedure. When the last changes were made, it was predicted that 70 percent of appeals would be governed by informal procedure and 30 percent by the more formal general procedure. However, in 1994, 38 percent of the tax appeals received were general procedure cases.

The Court also noted that it is required to file written reasons for judgment under the *Employment Insurance Act* and the Canada Pension Plan. The Court suggested that this be made discretionary. The necessary legislative amendments were tabled in the House of Commons in June 1996.

The Tax Court has surveyed its judges and clients. The 1996 report indicated a strong interest among judges in using more technology in the Court.

The results of the clients' survey indicated that 86 percent of the 41 respondents were satisfied or very satisfied with their dealings with Court employees.



Assistant Auditor General: David Rattray

Audit Principal: Alan Gilmore

Audit Team

Gregory Boyd  
Estelle Charette  
Richard Fadden  
Camille Gilbert  
Angela Henry  
Janet Jones  
Myles Kennedy  
Neil Maxwell  
Carol McCalla  
Lynn Murdock  
Gaëtan Poitras  
Jean-Luc Tétreault  
Casey Thomas

For information please contact Alan Gilmore, the audit principal.

Vérificateur général adjoint : David Rattray

Directeur principal de la vérification : Alan Gilmore

Équipe de vérification :

Gregory Boyd

Estelle Charette

Richard Fadden

Camille Gilbert

Angela Henry

Janet Jones

Myles Kennedy

Neil Maxwell

Carol McCalla

Lynn Murdock

Gaëtan Poitras

Jean-Luc Tétreault

Casey Thomas

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le directeur principal de la vérification,  
M. Alan Gilmore.

La Cour a aussi fait observer qu'elle est tenue de produire des motifs écrits de ses jugements dans le cadre de la *Loi sur l'assurance-emploi* et du *Régime de pensions du Canada*. Elle voudrait que cela soit laissé à sa discrétion. Les modifications législatives nécessaires ont été déposées à la Chambre des communes en juin 1996.

La Cour de l'impôt a fait un sondage auprès de ses juges et de ses clients. Dans le rapport de 1996, on lit que les juges ont exprimé un vif intérêt pour l'utilisation accrue des technologies à la Cour.

Les résultats du sondage auprès des clients indiquent que 86 p. 100 des 41 répondants sont satisfaits ou très satisfaits de leurs rapports avec les employés de la Cour.

- la planification d'un système global de gestion des dossiers judiciaires;
  - plusieurs projets d'automatisation et de mise en place de technologies pour contrôler la diffusion des motifs et automatiser les statistiques pour la Section de première instance, et pour accroître l'utilisation de la vidéoconférence pour la tenue des audiences;
  - l'élaboration de recommandations pour augmenter les droits de greffe de façon à accroître les recettes.
- Pour ce qui est des locaux, la Cour a demandé que soit approuvée la construction à Ottawa de son propre immeuble, ce qui lui permettrait de remédier aux manques d'efficacité, d'éviter les retards, d'aplanir les difficultés de communication et d'augmenter le niveau de service au public.

Conjointement avec la Cour de l'impôt et d'autres cours, la Cour fédérale a commencé à planifier l'établissement de centres judiciaires fédéraux dans les régions, ce qui permettrait le regroupement des opérations des cours.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Cour fédérale et la Cour de l'impôt sont en voie d'élaborer conjointement des normes nationales pour les locaux des cours.

## Initiatives de la Cour de l'impôt

La Cour de l'impôt a aussi commencé à améliorer son administration en prenant un certain nombre d'initiatives comme les suivantes :

- définir des lignes directrices pour l'information de gestion et le rendement au travail;
- définir des normes de service;
- simplifier la procédure de dépôt;
- consulter d'avantage les clients au sujet de l'établissement du calendrier;
- améliorer les modalités d'établissement du calendrier;
- tenir des audiences sur l'état des instances pour accélérer les affaires;
- avoir recours à des marchés pour offrir des services de greffe pour les audiences locales et offrir des services de transcription et de traduction dans les salles où se tiennent des audiences locales;
- concevoir et donner un programme de formation à l'intention des greffiers;
- mettre en place des technologies de l'information permettant des échanges électroniques avec les utilisateurs des tribunaux;
- repenser le système de gestion des appels et élaborer un plan de gestion de l'information;
- prévoir la publication électronique de recueils de décisions de la Cour de l'impôt conjointement avec le secteur privé.

La Cour de l'impôt a fait un examen en profondeur de son organisation, lequel a conduit à l'élimination d'un certain nombre de postes à plein temps.

La Cour a informé le gouvernement qu'elle pourrait être plus efficace si des modifications étaient apportées à la loi la régissant de façon à accroître les montants qui peuvent être réglés par la procédure informelle. Lorsque les dernières modifications ont été apportées, on prévoyait que 70 p. 100 des appels seraient réglés par la procédure informelle et 30 p. 100 par la procédure générale plus formelle. Toutefois, en 1994, 38 p. 100 des appels reçus en matière d'impôt étaient des causes de procédure générale.



### ANNEXE 3 : EXAMENS ET INITIATIVES ANTÉRIEURES

Les cours elles-mêmes et d'autres organismes ont fait des examens du fonctionnement des cours qui portaient à des degrés divers sur bon nombre des sujets de notre étude. Par conséquent, les résultats de ces examens sont utiles à notre travail. En voici la liste :

- « Review of the Justice and Legal System », par le Conseil du Trésor, le Bureau du contrôleur général et le ministère de la Justice (1992);

- « Efficiency and Effectiveness Review », par la Cour fédérale (1993, 1994);

- « Étude stratégique sur la gestion de l'information » par la Cour de l'impôt (1994, 1995);

- « Examen de programme » par chacune des cours (1994);

- « Sondage auprès des juges et sondage auprès des clients » par la Cour de l'impôt (1996).

Le premier examen mentionné ci-dessus a révélé que les dépenses faites par les deux cours ont augmenté considérablement dans les dix années précédentes. Cette croissance s'explique en grande partie par les contestations en vertu de la Charte et par des modifications législatives, comme celles qui touchent la détermination du statut de réfugié, et par les modifications de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, et de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*.

En général, les résultats des études antérieures sont semblables à ceux de la présente étude. En voici les recommandations :

- le regroupement des services généraux des deux cours ainsi que d'autres tribunaux et commissions de niveau fédéral;
- l'expansion du rôle des technologies dans les deux cours;
- la définition de normes de service raisonnables;
- l'établissement d'indicateurs de rendement pour le suivi et la gestion des dossiers judiciaires;
- l'attribution au plaideur d'une partie du travail du greffe;
- la refonte des règles et des pratiques des cours;
- la recherche de possibilités de recettes supplémentaires;
- l'examen de l'opportunité d'établir des centres judiciaires fédéraux;
- une meilleure évaluation à l'échelle gouvernementale des répercussions des nouvelles lois et des nouveaux programmes sur le ministère de la Justice et sur les cours.

#### Initiatives de la Cour fédérale

Pour améliorer son administration, la Cour fédérale a pris certaines initiatives, toujours en voie de réalisation, dont les suivantes :

- la révision générale des Règles de la Cour fédérale pour accroître son efficacité et son efficacité et faciliter la gestion du contenu et des dossiers judiciaires;
- une étude de l'efficacité du fonctionnement du greffe pour l'améliorer et établir des normes de rendement;
- l'élaboration d'un programme de formation à l'intention des fonctionnaires et des gestionnaires du greffe;
- le programme de réduction des délais pour détecter dans la charge de travail judiciaire des cours les délais qui peuvent se produire et leurs causes véritables, de même que les projets de réduction possible des retards;

Outre les fonctions qui lui sont conférées par la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* et par les Règles de la Cour, le greffier est aussi, en vertu de la *Loi sur les juges*, adjoint du commissaire à la magistrature fédérale, administrateur général aux fins de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et administrateur général aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

**Le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale.** Le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale a été établi en 1978 pour servir d'intermédiaire entre les magistrats nommés par le gouvernement fédéral et le gouvernement. Il administre le paiement des salaires, des indemnités, des dépenses et des rentes des magistrats nommés par le gouvernement fédéral, dont ceux de la Cour fédérale, de la Cour de l'impôt et des cours supérieures provinciales. Il offre d'autres services aux juges nommés par le gouvernement fédéral, comme de la formation et des services de secrétariat pour le Conseil canadien de la magistrature.

Les adjoints du commissaire à la magistrature fédérale (qui sont, comme on l'a indiqué ci-dessus, l'administrateur de la Cour fédérale du Canada et le greffier de la Cour canadienne de l'impôt) sont tenus par la loi d'établir le budget de leurs cours respectives et de « prendre les autres mesures d'ordre administratif qui s'imposent pour garantir la satisfaction de tous les besoins raisonnables des cours ». Ces fonctions sont remplies sous la direction du commissaire.

moins de 12 000 \$. Contrairement aux appels relevant de la procédure générale, il n'y a pas de frais pour la procédure informelle et le contribuable n'a pas à être représenté par un avocat. On trouvera à la pièce 19 un tableau sommaire des appels et des demandes reçues par la Cour de l'impôt en 1994.

Le greffe de la Cour de l'impôt fournit des services administratifs à la Cour, dont le traitement des appels et l'établissement du calendrier des audiences, de même que des indications et des conseils aux plaideurs au sujet de la pratique et de la procédure de la Cour. Le personnel du greffe fait partie de la fonction publique. À la tête du greffe se trouve le greffier, qui est nommé par la Commission de la fonction publique sur la recommandation du commissaire à la magistrature fédérale, ainsi que du juge en chef et du juge en chef adjoint de la Cour de l'impôt.

Les fonctions du greffier, qui sont énoncées dans les Règles de la Cour de l'impôt, sont « de gérer le greffe, contrôler et superviser tous les agents, les greffiers et les employés de la Cour autres que les avocats, et d'établir les fonctions à remplir par les diverses personnes qui travaillent au greffe et leur titre ». Suivant les Règles de la Cour, le greffier rend compte au juge en chef de l'exécution de ces fonctions.

## Pièce 19

### Appels à la Cour canadienne de l'impôt et demandes, par genre, pour 1994

| Appels à la Cour canadienne de l'impôt |    | Demandes         |     | Total        |     |
|--|----|------------------|-----|--------------|-----|
| Appels reçus                           |    | Reçus            |     | Reçus        |     |
| Procédure générale                     |    | Assurance-emploi |     | Total        |     |
| Appels reçus                           |    | Appels reçus     |     | Appels reçus |     |
| 1 106                                  | 4  | 1 799            | 4   | 1 967        | 166 |
| Procédure informelle                   |    | Assurance-emploi |     | Total        |     |
| Appels reçus                           |    | Appels reçus     |     | Appels reçus |     |
| 1 106                                  | 4  | 1 799            | 4   | 1 967        | 166 |
| Demandes de prolongation               |    | Assurance-emploi |     | Total        |     |
| de délai reçues                        |    | Appels reçus     |     | Appels reçus |     |
| 574                                    | 25 | 2 458            | 39  | 2 458        | 39  |
| Autres                                 |    | Assurance-emploi |     | Total        |     |
| 10                                     | 1  | 599              | 76  | 599          | 76  |
| Total des appels et des demandes reçus |    | Assurance-emploi |     | Total        |     |
| 100                                    | 1  | 6 266            | 100 | 6 266        | 100 |

Source : Greffe de la Cour canadienne de l'impôt

S.O. = sans objet

1 Un appel est un avis ou une plainte contestant une décision de la Couronne en vertu de l'une des compétences de la Cour canadienne de l'impôt (p. ex., impôt sur le revenu, TPS, assurance-emploi). Le contribuable peut choisir la procédure informelle si les impôts et les pénalités en cause sont d'au plus 12 000 \$.

2 Il s'agit d'une demande de prolongation du délai pour présenter un avis d'opposition ou un avis d'appel.

3 Il y a eu 75 appels en vertu du *Régime de pensions du Canada* et un appel en vertu de la Sécurité de la vieillesse en 1994.

4 Les chiffres 1 106 et 1 799 représentent le nombre de dossiers ouverts par le greffe pour chaque procédure. Ces dossiers représentent respectivement des appels dénotant de 2 028 et 3 123 cotisations ou nouvelles cotisations contestées par les appelants. La Cour de l'impôt a expliqué que le fait qu'un appel (traduction) « porte sur différentes cotisations ou nouvelles cotisations pour plusieurs années d'imposition peut influencer ou non sur la complexité de l'appel. Le juge qui préside peut être tenu de consacrer plus de temps et d'efforts pour régler l'appel. » Il s'agit d'une question courante de droit ou de fait, et que les questions ou de nouvelles cotisations doivent être considérées individuellement lorsqu'il y a des aspects propres à chacune. ... Il est impossible de corroborer la charge de travail supplémentaire des juges de la Cour en pareilles situations. Il est impossible de quantifier la fréquence de ce type d'appel, ni le temps de préparation et d'audience supplémentaire exigé ».

Les fonctions de l'administrateur, énoncées dans les Règles de la Cour, sont énoncées ainsi : « diriger [...] les bureaux de la Cour, et contrôler [...] et superviser [...] tous les autres fonctionnaires, employés de bureau et autres employés de la Cour... [sauf les avocats et les protonotaires] ».

L'administrateur est aussi, en vertu de la *Loi sur les juges*, adjoint du commissaire à la magistrature fédérale, administrateur général aux fins de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et administrateur général aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'administrateur remplit aussi d'autres rôles de greffier suivant d'autres lois, par exemple, celui de greffier de la Cour d'appel des cours martiales.

**La Cour canadienne de l'impôt.** La Cour canadienne de l'impôt est une cour d'archives ayant une compétence exclusive dans plusieurs domaines portant non seulement sur la fiscalité (p. ex. en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la *Loi sur la taxe d'accise*), mais aussi sur d'autres programmes fédéraux comme le Régime de pensions du Canada, l'assurance-emploi et la Sécurité de la vieillesse. Elle entend des appels de décisions rendues par des fonctionnaires. Sauf quelques exceptions, les appels des décisions de la Cour de l'impôt sont faits à la Division d'appel de la Cour fédérale du Canada. On trouvera à la pièce 18 un tableau sommaire de la compétence de la Cour de l'impôt.

La Cour de l'impôt a été créée en 1983 pour succéder à la Commission de révision de l'impôt, qui avait été établie en 1970 pour remplacer la Commission d'appel de l'impôt créée en 1946. Ces divers changements visaient deux objectifs principaux : lui donner une plus grande indépendance par rapport au gouvernement et maintenir l'accessibilité à ce recours pour les contribuables.

À la suite de modifications à la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* en 1988 et en 1991, la Cour de l'impôt a obtenu la compétence exclusive dans des domaines où elle exerçait antérieurement une compétence partagée avec la Section de première instance de la Cour fédérale. Cette décision mettait fin à la possibilité pour les parties d'introduire une nouvelle instance (procès *de novo*) en Cour fédérale après un procès devant la Cour de l'impôt, car il s'agissait là, croyait-on, d'une duplication inutile du processus d'appel.

Suivant la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, le juge en chef est chargé de prendre « toutes les dispositions qu'il peut être nécessaire ou utile de prendre pour l'expédition des affaires de la Cour » et pour l'affectation des juges à ces affaires. Actuellement, outre le juge en chef et le juge en chef adjoint, il y a 20 juges et quatre juges surnuméraires. Il y a aussi 11 juges suppléants, nommés par le juge en chef au besoin, qui entendent surtout des affaires reliées à l'assurance-emploi.

La *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* prévoit une procédure générale et une procédure informelle pour les appels à la Cour. Le contribuable peut choisir la procédure informelle si les impôts et les pénalités en litige s'élèvent à

La Cour canadienne de l'impôt est une cour d'archives, qui a compétence exclusive sur les questions suivantes :

- les renvois et les appels sur des questions découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de la partie I du Régime de pensions du Canada
- certains appels suivant la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, la *Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers* et la partie III de la *Loi sur l'assurance-emploi*
- les appels sur les questions découlant de la partie IX de la *Loi sur la taxe d'accise*
- les appels découlant de la *Loi sur les avantages liés à la guerre pour les anciens combattants*
- les appels relatifs à la détermination de la juste valeur marchande des biens culturels meubles suivant la *Loi sur l'exportation et l'importation des biens culturels*.

Source : Codification administrative des lois et des règlements de la Cour canadienne de l'impôt



Pièce 16

Compétence de la Section de  
première instance de la Cour  
fédérale

La Section de première instance est une cour supérieure d'archives ayant une compétence exclusive dans les domaines suivants :

- le contrôle judiciaire des actes du gouvernement fédéral, par exemple, les questions d'immigration et les mesures disciplinaires prises à l'égard des détenus dans les prisons fédérales (routefois, les demandes d'*habeas corpus* relèvent de la compétence provinciale)
- l'enregistrement, la radiation ou l'attribution des droits de propriété intellectuelle
- les appels de décisions d'organismes institués par la loi, lorsqu'un tel recours est prévu dans les textes de loi en question, par exemple, la *Loi sur la citoyenneté*
- les renvois par des organismes fédéraux qui peuvent, à une étape ou l'autre de leurs procédures, renvoyer à la Cour une question de droit ou de procédure, ou une question constitutionnelle

La Cour a la compétence ci-après, concurremment avec les provinces :

- les actions par ou contre la Couronne (la Cour fédérale ayant compétence exclusive si l'action porte sur des lois fédérales)
- la violation des droits de propriété intellectuelle
- le droit de l'amirauté

Sources : *Loi sur la Cour fédérale*; document de discussion sur le projet de révision des Règles de la Cour fédérale du Canada, 21 juillet 1995

Pièce 17

Affaires engagées à la Cour fédérale, par genre, pour 1994

| Genre d'affaire <sup>1</sup>                                | Nombre d'affaires | % du total d'affaires |
|---|-------------------|-----------------------|
| Immigration   | 6 366             | 67                    |
| Palements anticipés pour le grain des Prairies              | 612               | 6                     |
| Amirauté  | 588               | 6                     |
| Par ou contre la Couronne                                   | 445               | 5                     |
| Demands de contrôle judiciaire                              | 373               | 4                     |
| Marques de commerce   | 278               | 3                     |
| Citoyenneté   | 272               | 3                     |
| Droits d'auteur   | 128               | 1                     |
| Décisions d'autres commissions ou tribunaux                 | 99                | 1                     |
| Affaires diverses concernant la Couronne et autres affaires | 80                | 1                     |
| Brevets   | 72                | 1                     |
| Impôt sur le revenu   | 60                | 1                     |
| Accès à l'information                                       | 44                | 1                     |
| Désign industriel   | 19                | Moins de 1            |
| Mandats de perquisition                                     | 17                | Moins de 1            |
| Appels de la Couronne en vertu de l'article 24              | 8                 | Moins de 1            |
| Protection des renseignements personnels                    | 3                 | Moins de 1            |
| Autres  | 13                | Moins de 1            |
| Total   | 9 477             |                       |

SOURCE : Greffe de la Cour fédérale du Canada

<sup>1</sup> À l'exclusion de 11 319 certificats en matière d'impôt sur le revenu, de 2 483 certificats en matière de taxe sur les produits et services et de 46 certificats de la Couronne.

réduire le délai nécessaire pour les jugements et d'appliquer le principe selon lequel les organismes fédéraux doivent être surveillés par une cour fédérale. Une division d'appel a été établie pour réduire le nombre de causes renvoyées à la Cour suprême du Canada.

Le juge en chef de la Cour fédérale du Canada est président de la Cour et il a pour fonction d'attribuer les affaires aux juges de la Division d'appel. Le juge en chef adjoint remplit la même fonction pour la Section de première instance. Les deux ont des fonctions administratives à remplir pour la Cour.

Outre le juge en chef et le juge en chef adjoint, il y a actuellement dix juges et deux juges suppléants à la Division d'appel, et 18 juges et deux juges suppléants à la Section de première instance. Il y a six juges suppléants nommés de temps à autre par le juge en chef au besoin, qui sont des juges à la retraite soit de cours supérieures provinciales, soit de la Cour fédérale. Ces juges suppléants complètent les ressources judiciaires de la Cour à des fins précises et pour une durée limitée. Il y a quatre promoteurs, qui sont des fonctionnaires de la Cour qui exercent des fonctions judiciaires et quasi-judiciaires, notamment entendre des motions interlocutoires et des affaires dont le montant est inférieur à 5 000 \$.

Il y a aussi 24 autres juges nommés à titre de « juges-arbitres » aux fins de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Le régime des juges-arbitres aux termes de la *Loi sur l'assurance-emploi* est distinct de celui de la Cour fédérale.

Le greffe de la Cour fédérale est chargé de gérer le fonctionnement de la Cour fédérale en offrant des services administratifs et de soutien juridique aux juges, aux plaideurs, à la profession juridique et à la population en général. Le personnel du greffe fait partie de la fonction publique. À la tête du greffe se trouve l'administrateur de la Cour fédérale, nommé par une ordonnance de la cour suivant les Règles de la Cour fédérale.

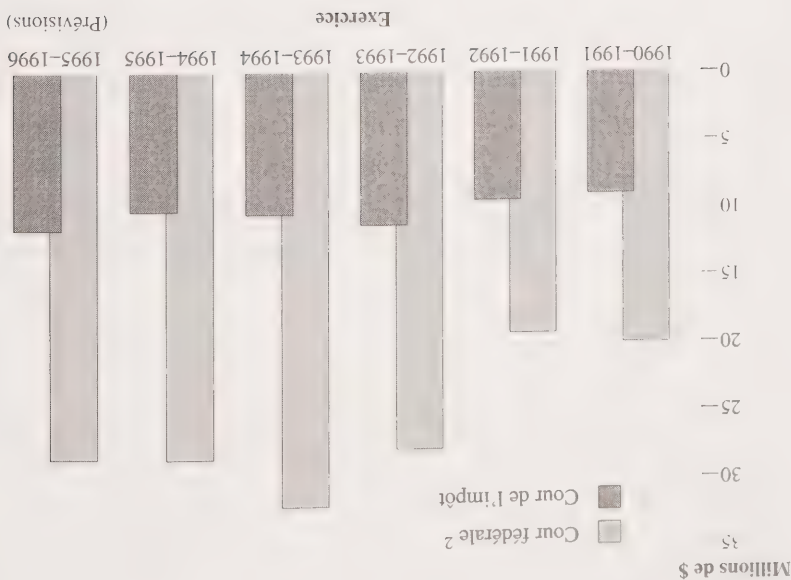
| Affaires engagées <sup>1</sup> |                 |                            |
|--------------------------------|-----------------|----------------------------|
| Juridiction                    | Cour de l'impôt | Cour fédérale <sup>2</sup> |
| Terre-Neuve                    | 410             | 51                         |
| Ile-du-Prince-Édouard          | 80              | 44                         |
| Nouvelle-Écosse                | 286             | 178                        |
| Nouveau-Brunswick              | 139             | 78                         |
| Québec                         | 1 996           | 2 783                      |
| Ontario                        | 1 713           | 17 346                     |
| Manitoba                       | 161             | 913                        |
| Saskatchewan                   | 164             | 165                        |
| Alberta                        | 482             | 432                        |
| Colombie-Britannique           | 754             | 1 330                      |
| Territoires du Nord-Ouest      | 3               | 3                          |
| Yukon                          | 2               | 2                          |
| <b>Total<sup>3</sup></b>       | <b>6 190</b>    | <b>23 325</b>              |

Sources : Greffe de la Cour fédérale du Canada; Greffe de la Cour canadienne de l'impôt; Bureau du juge-arbitre

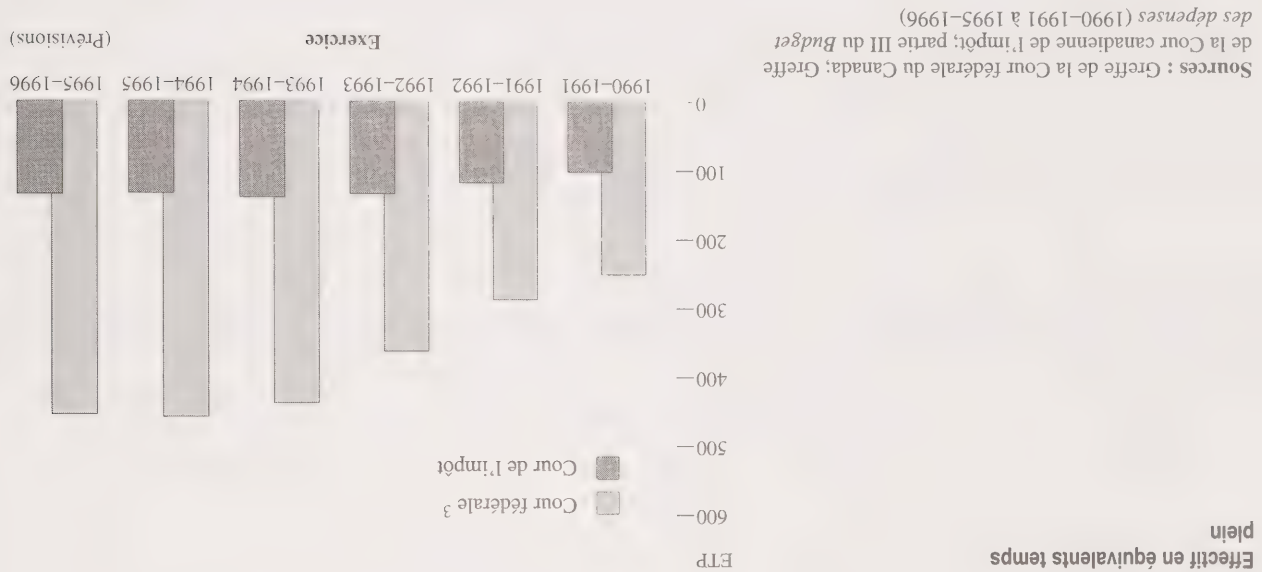
- On trouvera à la pièce 17 une liste des genres d'affaires engagées en Cour fédérale. Pour la Cour de l'impôt, nous utilisons le terme « affaire » pour parler des appels et des demandes reçus.
- Pour la Cour fédérale, les affaires comprennent 13 848 « certificats » en matière d'impôt sur le revenu, de taxe sur les produits et services et relatifs à la Couronne.
- Le chiffre total des affaires engagées pour la Cour de l'impôt exclut 75 appels relatifs au *Régime de pensions du Canada* et un appel relatif à la Sécurité de la vieillesse. Les données sur ces genres d'appels par juridiction n'étaient pas disponibles.

Pièce 14

Dépenses des greffes de la  
Cour fédérale et de la Cour de  
l'impôt et effectif en  
équivalents temps plein (ETP)  
Dépenses<sup>1</sup>



Effectif en équivalents temps  
plein



1 Comprend les cotisations aux régimes d'avantages sociaux des employés.  
2 Comprend la Division d'appel, laquelle représente environ 9 p. 100 des dépenses totales de fonctionnement pour les  
exercices 1990-1991 à 1992-1993 et de 3 à 4 p. 100 pour les exercices 1993-1994 à 1995-1996. Ne comprend pas les  
dépenses du Bureau du juge-arbitre.  
3 Comprend la Division d'appel, laquelle représente environ 12 à 13 p. 100 de l'effectif total en équivalents temps plein  
pour 1990-1991 à 1992-1993 et de 3 à 4 p. 100 pour 1993-1994 à 1995-1996. Ne comprend pas les ETP du Bureau du  
juge-arbitre.

concurrente avec les provinces pour d'autres questions. On trouvera à la pièce 16 un résumé des compétences exclusives et concurrentes de la cour. La pièce 17 présente un tableau sommaire du nombre d'affaires engagées, par genre d'affaires, en 1994.

La Cour fédérale a été créée en 1971 pour succéder à la Cour de l'Échiquier, dont la compétence s'étendait à l'impôt, à l'amrante et à la propriété intellectuelle. La fonction de contrôle des décisions des tribunaux fédéraux a été transférée des cours supérieures provinciales à la nouvelle cour. Il s'agissait d'améliorer l'uniformité des décisions, de

Pièce 13

Ressources estimatives de la Cour fédérale  
et de la Cour de l'impôt (1994-1995)

|   | Cour fédérale        | Cour de l'impôt      | Total                |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>Grefe</b>  |                      |                      |                      |
| Nombre d'employés <sup>1</sup>                                      | 454                  | 133                  | 587                  |
| Nombre de grefes <sup>2</sup>                                       | 10                   | 4                    | 14                   |
| Nombre de salles d'audience <sup>3</sup>                            | 46                   | 11                   | 57                   |
| <b>Juges<sup>4</sup></b>  |                      |                      |                      |
| Nombre de juges à plein temps                                       | 19                   | 22                   | 41                   |
| Nombre de juges surmunéraires                                       | 2                    | 4                    | 6                    |
| Nombre de juges suppléants <sup>5</sup>                             | 6                    | 11                   | 17                   |
| <b>Dépenses</b>   |                      |                      |                      |
| Grefe <sup>6</sup>  | 28 295 000 \$        | 9 736 000 \$         | 38 031 000 \$        |
| Location de locaux <sup>7</sup>                                     | 9 100 000 \$         | 3 200 000 \$         | 12 300 000 \$        |
| Traitements, indemnités et avantages sociaux des juges <sup>8</sup> | 4 349 000 \$         | 5 398 000 \$         | 9 747 000 \$         |
| Paiements aux juges suppléants et autres juges <sup>9</sup>         | 221 000 \$           | 399 000 \$           | 620 000 \$           |
| Déplacements des juges <sup>10</sup>                                | 738 000 \$           | 747 000 \$           | 1 485 000 \$         |
| <b>Dépenses totales</b>   | <b>42 703 000 \$</b> | <b>19 480 000 \$</b> | <b>62 183 000 \$</b> |

**Sources :** Grefe de la Cour fédérale du Canada; Grefe de la Cour canadienne de l'impôt; Bureau du commissaire à la magistrature fédérale; Bureau du juge-arbitre; Rapport de la Commission de 1992 sur le traitement et les avantages des juges.

- 1 La Cour fédérale compte 17 employés équivalents temps plein à la Division d'appel.
- 2 Outre les 10 grefes locaux de la Cour fédérale, il y a sept grefes provinciaux qui s'occupent des affaires engagées à la Cour fédérale.
- 3 Au mois de juin 1996, la Cour de l'impôt avait neuf salles d'audience. Deux des salles d'audience à Montréal étaient louées d'avril 1994 à mai 1996. Tient compte des salles d'audience « protégées ».
- 4 Pour la Cour fédérale, ces statistiques ne s'appliquent qu'aux juges de la Section de première instance.
- 5 Même si six juges suppléants ont été nommés suivant la *Loi sur la Cour fédérale*, les services d'aucun d'entre eux n'ont été utilisés en 1994. Il y a aussi 24 autres juges nommés suivant la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui siègent à titre de juges-arbitres.
- 6 Comprend aussi les cotisations aux régimes d'avantages sociaux des employés. Sont exclus les paiements aux juges suppléants et aux autres juges. Les dépenses de la Cour fédérale comprennent 765 000 \$ pour la Division d'appel.
- 7 Les coûts de location sont payés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.
- 8 Le traitement est précisé dans la *Loi sur les juges*. Les avantages estimatifs sont fondés sur le Rapport de 1992 de la Commission sur le traitement et les avantages des juges. Tous les traitements et les avantages sont payés par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale.
- 9 Les paiements versés aux autres juges de la Cour fédérale l'ont été lorsqu'ils ont siégé à titre de juges-arbitres et ont été payés par Développement des ressources humaines Canada. Les autres déplacements des juges sont payés par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale.
- 10 Développement des ressources humaines Canada.



## ANNEXE 2 : RENSEIGNEMENTS DE BASE SUR LES COURS

(On trouvera dans cette partie un aperçu de l'appareil judiciaire canadien, ainsi que du rôle et de l'organisation de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt. Il s'agit en somme du contexte de nos analyses, de nos constatations et de nos conclusions.

Au Canada, la plus grande partie des affaires judiciaires, ce qui comprend celles qui touchent les lois fédérales et provinciales, la Constitution, la common law et le Code civil, sont entendues par des cours administrées par les provinces. Chaque province a sa « cour supérieure », parfois appelée « cour en vertu de l'article 96 », d'après l'article de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui autorise le gouvernement fédéral à nommer des juges à ces cours, de même que sa « cour provinciale », dont les juges sont nommés et rémunérés par la province.

Outre les cours administrées par les provinces, il y a la Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt. Ces cours sont établies par le Parlement suivant l'article 101 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

L'indépendance judiciaire est un élément critique du système juridique au Canada. La permanence, l'indépendance financière et l'indépendance institutionnelle sont les trois éléments qu'on dit généralement essentiels à l'indépendance judiciaire. Les juges de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt, tout comme les autres juges nommés par le gouvernement fédéral, sont nommés par décret, généralement après consultation de la profession juridique et du milieu. Les juges ne peuvent être destitués qu'avec l'approbation du Parlement. Les juges en chef et juges en chef adjoints de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt servent à ce titre jusqu'à leur retraite.

Après avoir servi pendant 15 ans et avoir atteint l'âge de 65 ans (ou après avoir servi 10 ans et atteint l'âge de 70 ans), un juge peut demander à devenir surnuméraire. Le juge surnuméraire touche une pleine rémunération et il travaille à la demande du juge en chef de sa cour. Tous les juges de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt sont tenus de résider dans un rayon de 40 kilomètres de la capitale nationale.

**Ressources.** Les ressources combinées de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt s'élèvent à environ 62 millions de dollars par année. Cela inclut les salaires, les avantages sociaux et les indemnités des juges et des juges suppléants de la Cour canadienne de l'impôt et de la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada, rémunérées par le Bureau du commissaire à la magistrature fédérale, ainsi que les locaux fournis par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Les deux cours comptent 47 juges à plein temps et surnuméraires, 17 juges suppléants et environ 587 employés équivalents temps plein. On trouvera, à la pièce 13, un tableau sommaire des ressources des deux cours en 1994-1995.

En raison surtout de l'augmentation du nombre de cas d'immigration et de détermination du statut de réfugié, les dépenses et l'effectif de la Cour fédérale ont beaucoup augmenté de 1990-1991 à 1995-1996, tandis que la situation de la Cour de l'impôt est restée relativement stable. Voir un aperçu de ces tendances à la pièce 14.

**Organisation.** Chaque cour a évolué de façon indépendante. Toutefois, l'organisation et les liens hiérarchiques dans les deux cours sont généralement les mêmes. Certains liens hiérarchiques qui manquent de précision sont abordés dans d'autres parties du présent rapport.

Chaque cour comporte un élément régional important dans ses opérations : la plupart des affaires sont engagées à l'extérieur de la région de la capitale nationale. On trouvera à la pièce 15 un tableau sommaire par juridiction du nombre d'affaires engagées en 1994.

**La Cour fédérale.** La Cour fédérale est une cour supérieure d'archives, comprenant une Section de première instance et une Division d'appel. Il s'agit d'un tribunal bilingue, qui entend des affaires tant en common law qu'en droit civil au Canada. La Section de première instance a compétence sur toute une gamme de questions juridiques, dont l'immigration, le droit administratif, l'immigration, les poursuites contre la Couronne et le droit autochtone. La Cour fédérale a compétence exclusive sur certaines questions et une compétence

## ANNEXE 1 : DÉCRET

« C.P. 1995-852

30 mai 1995 »

« Sur recommandation du ministre de la Justice et en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général,

il plaît à SON EXCELLENCE LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL de demander au vérificateur général du

Canada :

a) de faire enquête :

(i) sur la fusion et la régionalisation possibles de la Cour fédérale du Canada (Section de

première instance) et de la Cour canadienne de l'impôt,

(ii) sur la consolidation possible des services de soutien administratif des cours;

b) de dresser un rapport à l'intention du ministre de la Justice sur les questions visées au

paragraphe a). »

pourrait avoir des effets négatifs sur la vie de certains juges en fonction actuellement, s'ils devaient déménager à Montréal, à Toronto, à Vancouver ainsi que dans d'autres centres. On a proposé que ces déplacements soient volontaires pour les juges actuels et que les nouveaux juges n'aient pas le choix.

**268. Élimination du critère de résidence.** On a enfin proposé que la loi soit modifiée de sorte que les juges puissent habiter à l'extérieur de la région de la capitale nationale, éliminant ainsi le critère de résidence; toutefois, les juges continueraient à entendre des causes dans tout le pays. Nous croyons que cette solution pourrait être mise à l'essai au cas

par cas, si l'établissement et le maintien d'un équilibre régional et des sexes pour la Cour est une priorité d'intérêt public. Nous avons constaté que le critère de résidence dans la région de la capitale nationale a été supprimé par la modification de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* pour permettre à un juge, qui était membre de la Commission de la révision de l'impôt lorsque la Cour de l'impôt a été établie et qui ne résidait pas à l'endroit exigé, de résider en dehors de la région de la capitale nationale. La régionalisation des cours semble souhaitable, mais certains juges croient que les cours devraient faire l'expérience de laisser le choix aux juges de résider à certains endroits.

gouvernement fédéral. D'autres se demandent si le déménagement est un facteur important au point que des candidats vraiment intéressés à un poste dans une cour fédérale renonceraient à une nomination. On estime que la difficulté d'intéresser de bons candidats tient plutôt à la moins grande visibilité des cours fédérales comparativement aux cours supérieures provinciales; on pourrait obtenir le même résultat en étant plus attentif au recrutement.

## 266. Déplacements des juges. On

allègue que la régionalisation réduirait les déplacements des juges, lesquels pourraient bien augmenter autrement, du moins à la Cour fédérale du Canada, en raison des règles proposées pour la gestion des dossiers judiciaires, qui exigent des contacts plus fréquents entre les parties et les juges. La réduction des déplacements atténuerait le stress et la fatigue associés aux nombreux déplacements que les juges doivent actuellement faire, de même que les appréhensions des candidats à des postes de juge au sujet des nombreux déplacements. D'autres rétorquent que l'établissement d'un tableau de service à Toronto et à Montréal réduirait également les déplacements des juges — mais pas autant que la régionalisation — parce que les juges resteraient dans ces villes pour de plus longues périodes. On pourrait aussi réduire sensiblement les déplacements en recourant à la vidéoconférence pour l'audition d'affaires courantes. D'autres cours — notamment la Cour fédérale de l'Australie — ont recours à la vidéoconférence étant donné l'interaction plus exigeante qui est nécessaire dans les procès et d'autres affaires où la crédibilité des témoins est en cause.

## 267. Appréhensions personnelles des juges. Les juges des deux cours

s'inquiètent du fait que la régionalisation

cour située à Ottawa, qui se déplace dans tout le pays, est toutefois perçue comme le meilleur moyen de maintenir une forte présence judiciaire fédérale. Fait intéressant, d'autres ont un point de vue opposé, soit que la régionalisation accroîtrait l'identité des cours en tant qu'institutions nationales, du fait qu'elles seraient plus sensibles au caractère régional du Canada.

## 264. Rapport avec les enjeux locaux. Ceux qui sont en faveur de la

régionalisation maintiennent que les juges apprendraient ainsi à mieux connaître les enjeux locaux et le barreau local. Mais d'autres soutiennent qu'il y aurait moins de juges devant lesquels les avocats pourraient comparaître. Les problèmes de relations interpersonnelles entre les membres du barreau local et les juges fédéraux pourraient devenir plus sérieux, parce que chaque juge entendrait une grande partie des affaires locales. D'autres craignent que, s'il y a une relation trop étroite entre le barreau local et les juges fédéraux, l'impartialité des décisions puisse être mise en doute, à tort ou à raison. Aussi, les adversaires s'inquiètent du fait que la régionalisation risquerait d'entraîner la constitution d'« empires » locaux.

## 265. Recrutement des juges. Les

adeptes allèguent que la régionalisation accroîtrait la possibilité que des membres du barreau à l'extérieur d'Ottawa acceptent d'être nommés juges à ces cours, parce qu'ils n'auraient plus à déménager. Il est souvent plus difficile de déménager pour une personne dont le conjoint travaille. La régionalisation contribuerait par conséquent à assurer un équilibre régional et un équilibre des sexes dans les cours, et atténuerait la perception selon laquelle les cours sont des cours d'Ottawa», et l'impression que de nombreux juges nommés sont associés au



déplacements. À la Cour fédérale, il serait plus facile de gérer une rencontre face à face pour les affaires urgentes, et les motions pourraient être réglées rapidement plutôt que reportées jusqu'au prochain jour de motion prévu. Les adversaires de la régionalisation ont rétorqué à cet argument en disant qu'on pourrait atteindre le même résultat en prenant des mesures plus simples comme l'établissement d'un tableau de service à Toronto et à Montréal, comme c'est le cas actuellement à Vancouver. On pourrait ainsi faire en sorte qu'un juge de la Cour fédérale soit toujours disponible pour s'occuper de questions urgentes comme les injonctions. On pourrait aussi augmenter le nombre de protonotaires et de juges suppléants et élargir leur mandat. Les adversaires prétendent également que la régionalisation contribuerait peu à améliorer l'accès dans les petits centres, qui n'auraient pas de juge résident.

## 261. Cohérence des décisions

**judiciaires.** Les adversaires soutiennent que la régionalisation pourrait nuire à la cohérence des décisions et des pratiques judiciaires. La cohérence, soutiennent-ils, est importante parce que les cours traitent de questions fédérales, lesquelles doivent être envisagées d'une manière comparable dans tout le pays. En particulier, le contrôle judiciaire des décisions des commissions et tribunaux fédéraux exige un degré élevé de cohérence. Tout écart dans les décisions pourrait être amplifié du fait que les parties pourraient se mettre à faire du « magasinage de juges » — les parties pourraient tenter des poursuites là où elles croient que les juges seraient plus sensibles à leurs arguments. D'autres, par ailleurs, s'opposent à ce point de vue du fait que, à leur avis, il existe déjà un manque de cohérence dans les décisions de la Cour de l'impôt et de la Section de première instance de la Cour fédérale, comme il faut s'y attendre dans toute cour.

de sorte que, si l'on devait accentuer cette situation par la régionalisation, le problème pourrait être réglé par la Division d'appel, comme c'est le cas maintenant. Les cours pourraient adopter des règles pour atténuer le « magasinage des juges », sans toutefois que la pratique soit éliminée pour autant.

**262. Collégialité des juges.** Les adversaires de la régionalisation s'inquiètent du fait qu'elle pourrait diminuer la collégialité parmi les juges, ce qui pourrait aussi avoir une incidence négative sur la cohérence. De nombreux juges ont fait ressortir l'importance de pouvoir consulter officieusement et facilement leurs collègues pour obtenir leur avis sur des questions difficiles. On s'inquiète aussi du fait que les juges qui résident au Québec risquent de devenir isolés en raison de la langue et des orientations du Code civil, ce qui amoindrirait le caractère bilingue et biculturel des cours. D'autres ne croient pas à la nécessité que tous les juges soient à Ottawa pour le maintien de la collégialité. On a fait observer que, comme de nombreux juges sont en déplacement à tout moment, la collégialité et l'uniformité ne dépendent plus beaucoup de la résidence dans la région de la capitale nationale. Avec les télécommunications modernes et les réunions périodiques de tous les juges, la collégialité pourrait être maintenue.

## 263. Rôle en tant qu'institutions

**nationales.** On s'inquiète du fait que la régionalisation puisse amoindrir le statut des cours en tant qu'institutions nationales, qui pourraient éventuellement être supplantées par les cours supérieures provinciales. On a soutenu qu'une cour dispersée dans toutes les provinces perdrait son identité en tant que cour fédérale, à l'heure où le pays se doit de maintenir des institutions nationales. Une

Modèles de régionalisation – Nombre estimatif de juges  
nécessaire et économies possibles

| Modèle de régionalisation <sup>1</sup>  | Nombre de juges nécessaire |                  | Économies possibles (en milliers de \$) |                  |
|---|----------------------------|------------------|---|------------------|
|   | Cours séparées             | Cours fusionnées | Cours séparées                          | Cours fusionnées |
|   | Cour de l'impôt            | Cour fédérale    | Cour de l'impôt                         | Cour fédérale    |
| Modèle à trois centres (sans Vancouver) |                            |                  | 410 \$                                  | 480 \$           |
| Région de la capitale nationale         | 11                         | 10               | 20                                      |                  |
| Montréal                                | 6                          | 4                | 10                                      |                  |
| Toronto                                 | 7                          | 7                | 15                                      |                  |
| Modèle à trois centres (avec Vancouver) |                            |                  | 355 \$                                  | 830 \$           |
| Région de la capitale nationale         | 11                         | 11               | 23                                      |                  |
| Montréal                                | 6                          | 4                | 10                                      |                  |
| Vancouver                               | 7                          | 6                | 12                                      |                  |
| Modèle à quatre centres                 |                            |                  | 600 \$                                  | 1 400 \$         |
| Région de la capitale nationale         | 4                          | 4                | 8                                       |                  |
| Montréal                                | 6                          | 4                | 10                                      |                  |
| Toronto                                 | 7                          | 7                | 15                                      |                  |
| Vancouver                               | 7                          | 6                | 12                                      |                  |
| Modèle à six centres                    | S.O.                       | S.O.             | S.O.                                    | 1 400 \$         |
| Région de la capitale nationale         |                            |                  | 5                                       |                  |
| Halifax                                 |                            |                  | 3                                       |                  |
| Montréal                                |                            |                  | 10                                      |                  |
| Toronto                                 |                            |                  | 14                                      |                  |
| Calgary <sup>2</sup>                    |                            |                  | 6                                       |                  |
| Vancouver                               |                            |                  | 7                                       |                  |

Sources : D'après les données du greffe de la Cour fédérale du Canada et du greffe de la Cour canadienne de l'impôt  
S.O. = Sans objet

- 1 Dans le modèle à six centres, les juges à Halifax entendraient les affaires dans les provinces de l'Atlantique, les juges à Québec, les juges à Toronto, les juges à l'Ontario, les juges dans la région de la capitale nationale, les juges à Calgary, les juges à l'Alberta, les juges dans les provinces des Prairies et les juges à Vancouver, les affaires en Colombie-Britannique et dans les territoires.
- 2 Dans le modèle à quatre centres, les juges dans la région de la capitale nationale entendraient les affaires dans les provinces de l'Atlantique et les juges à Vancouver, les affaires en Colombie-Britannique, dans les provinces des Prairies et dans les territoires.
- 3 Dans le modèle à trois centres, sans Vancouver, les juges dans la région de la capitale nationale entendraient les affaires dans les provinces de l'Atlantique, dans les provinces des Prairies, en Colombie-Britannique et dans les territoires. Dans le modèle à trois centres, avec Vancouver, les juges dans la région de la capitale nationale entendraient les affaires en Ontario et dans les provinces de l'Atlantique.
- 4 Le centre pourrait aussi être situé à Edmonton ou à Winnipeg.

consultations, nous avons conclu que la présence de trois juges résidant en un lieu donné est le minimum nécessaire pour éviter l'élaboration d'une jurisprudence et d'une pratique locales et pour limiter les effets des difficultés interpersonnelles avec le barreau local. Nous avons calculé le nombre de juges qui pourraient être établis dans les régions et dans la région de la capitale nationale en divisant le nombre annuel moyen de jours de la période de 1993 à 1995 pendant lesquels les juges devaient siéger dans une région, par le nombre annuel moyen de jours prévus en cour par juge pour la même période (ces calculs incluent les juges suppléants). Dans ces scénarios, les juges résidents se rendraient aussi à des audiences dans de plus petits centres dans la région, ainsi que dans d'autres régions dans les cas où des connaissances spécialisées seraient nécessaires ou en périodes de pointe, pour éviter que ne soient créées une jurisprudence et une pratique locales. Nous avons examiné la possibilité de la régionalisation des deux cours de façon distincte, de même que de la régionalisation d'une cour fusionnée comportant une seule section. La régionalisation d'une cour fusionnée avec des sections distinctes serait semblable à la régionalisation de cours distinctes.

## 258. On trouve à la pièce 12 notre

analyse de divers modèles de régionalisation. Nous avons constaté que, si les juges des deux cours sont établis en région, qu'il y ait fusion en une seule section ou non, dans trois à six centres, il pourrait y avoir des économies nettes importantes. La plupart des économies découleraient de la réduction des frais de déplacement et de l'espace nécessaire dans la région de la capitale nationale. Notre analyse indique que les cours, pour

## Les économies découlant de la régionalisation

260. **Accès aux cours.** Les adeptes de la régionalisation y voient un moyen d'améliorer l'accès aux cours, lequel est maintenant difficile en raison des problèmes de calendrier causés par les déplacements en provenance et à destination d'Ottawa. Les adeptes ont dit que les affaires sont parfois expédiées pour que le juge puisse quitter avant la fin de la journée ou de la semaine. Si les juges habitaient sur place, le calendrier de la cour ne serait plus bousculé par les

259. Les opinions sur la valeur de la régionalisation  
**Arguments pour et contre la**

la plus grande partie, ont suffisamment d'espace dans leurs locaux actuels dans les centres régionaux pour accommoder les juges nécessaires dans les régions. Les économies nettes découlant d'une cour fusionnée et régionalisée s'échelonnaient d'environ 1,4 million de dollars pour quatre à six centres à environ 830 000 \$ à un million de dollars pour un modèle avec trois centres. Si les cours ne sont pas fusionnées, le critère d'un minimum de trois juges résidents par centre ne pourrait alors être respecté pour toutes les régions et, par conséquent, seuls les modèles avec quatre centres et trois centres seraient viables pour chaque cour. Les économies nettes si la Cour de l'impôt demeurerait une cour distincte et était régionalisée s'échelonnent de 355 000 \$ à 600 000 \$; pour la Cour fédérale, de 360 000 \$ à 650 000 \$.



## Quatrième partie : Régionalisation

### Les avantages de la régionalisation pourraient être obtenus par d'autres mesures

**254.** Tout compte fait, nous avons conclu que, même si des économies et d'autres avantages associés à la régionalisation des cours dans certains centres pourraient être obtenus, la plupart des avantages de la régionalisation pourraient être obtenus par d'autres mesures, comme l'établissement d'un tableau de service — c'est-à-dire l'affectation d'un juge pour une période de quelques semaines — à Montréal et à Toronto et, en particulier, le recours aux nouvelles technologies d'information et de télécommunication comme la vidéoconférence et l'échange électronique de documents. Nous avons conclu que ces mesures doivent être mises à l'essai avant la régionalisation des cours. Toutefois, s'il est prioritaire, pour l'intérêt public, de constituer et de maintenir une cour qui soit représentative des régions et des sexes, il faudrait examiner au cas par cas la possibilité de renoncer à l'exigence de résidence dans la région de la capitale nationale. La *Loi sur la Cour fédérale* et la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* devraient être modifiées en conséquence. Aussi, si l'on ne peut obtenir la plupart des avantages possibles par l'établissement des tableaux de service, par les technologies et par d'autres mesures, il faudrait alors songer sérieusement à d'autres moyens de régionaliser les cours.

**255.** La *Loi sur la Cour fédérale* et la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* exigent que les juges des deux cours résident dans un rayon de 40 kilomètres de la région de la capitale nationale. Avec la

régionalisation, on se trouve devant un problème : les juges peuvent-ils être autorisés à résider à l'extérieur de la capitale nationale et à entendre la plupart des causes dans les régions où ils résident? Nous avons évalué la régionalisation sous les aspects suivants :

- la charge de travail judiciaire;
- les économies;
- l'aspect qualitatif comme l'amélioration de l'accès par le public, les répercussions sur la cohérence des décisions dans tout le pays, les répercussions sur la collégialité des juges et sur la représentativité des cours;
- des mesures de remplacement comme l'utilisation accrue des technologies de l'information et l'élargissement du système des « tableaux de service », lequel assure une présence judiciaire permanente du fait de l'affectation des juges dans certaines localités pour des périodes de plusieurs semaines.

**256.** Il existe déjà un fort aspect régional dans le fonctionnement de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt : la plupart des jours de séance prévus se tiennent à l'extérieur d'Ottawa. En 1995, 84 p. 100 des jours de séance prévus de la Section de première instance et 92 p. 100 des jours de séance prévus de la Cour de l'impôt ont été tenus à l'extérieur d'Ottawa. Trente-deux pour cent des jours de séance prévus de la Section de première instance ont eu lieu à Toronto, 21 p. 100 à Vancouver et 18 p. 100 à Montréal. Vingt-et-un pour cent des jours de séance de la Cour de l'impôt ont été tenus à Toronto, 17 p. 100 à Montréal et 9 p. 100 à Vancouver.

**257.** Nous avons examiné plusieurs modèles différents de régionalisation, par exemple l'installation de juges dans trois à six centres régionaux, dont la région de la capitale nationale. Après nos



Angleterre, aux États-Unis et en Australie — des exemples du type de renseignements sur le rendement qui intéressent les clients des cours, les parlementaires et les citoyens. Si de tels renseignements étaient communiqués, que les cours soient ou non fusionnées, il y aurait une meilleure reddition des comptes. Mais cela ne serait pas suffisant. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, il faut clairement préciser dans la loi la responsabilité et l'obligation de rendre compte de la prise de décisions relatives aux dépenses et de répondre aux questions

qui peuvent être posées par le Conseil du Trésor et les comités parlementaires.

**253.** Les rapports devraient inclure des indicateurs et des renseignements sur les sujets suivants :

- le respect des délais dans les affaires instruites par la Cour;
- les taux d'utilisation des ressources, comme l'utilisation des salles d'audience;
- le service aux plaideurs;
- la productivité des services du greffe et des services généraux.

## Nécessité d'améliorer l'obligation redditionnelle

**251.** Pour que la reddition des comptes soit ainsi améliorée, il faudra réformer profondément la façon dont les cours justifient l'emploi des ressources votées par le Parlement. Outre l'information financière, les rapports devraient comprendre des renseignements plus précis sur le rendement que ce que l'on trouve dans les rapports publics actuels des deux cours. On trouve dans la partie III du *Budget des dépenses* de chaque cour des renseignements sur la charge de travail des greffes. Le rapport annuel de la Cour fédérale contient des renseignements sur le rythme de la procédure, mais il n'évalue pas ce rythme par rapport à une norme de rendement.

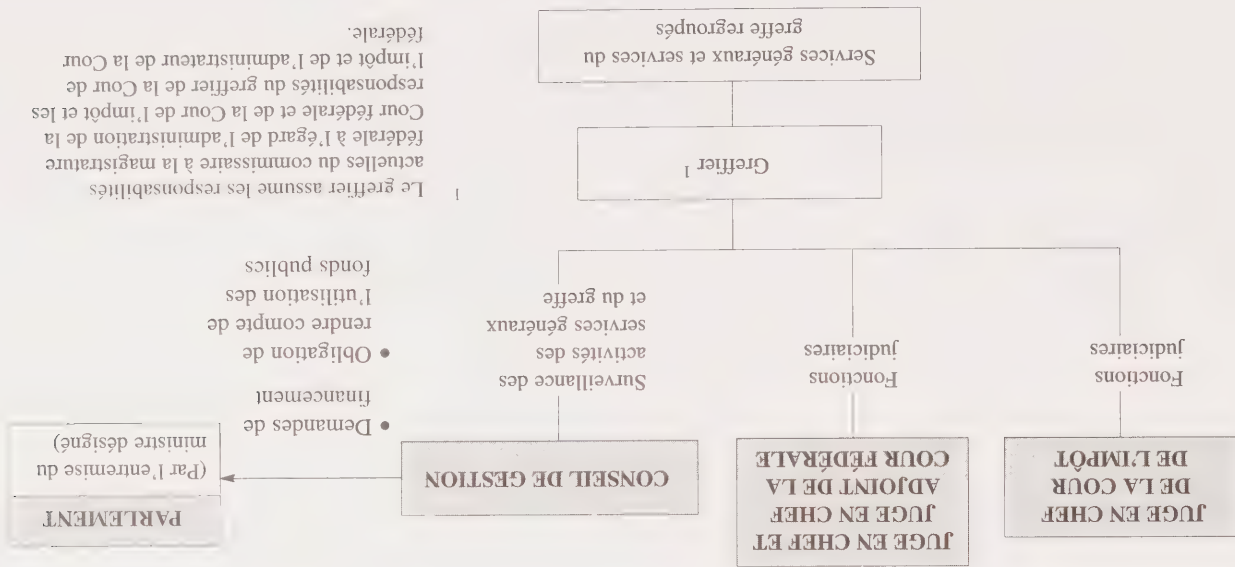
**252.** On trouve dans les rapports publics des cours d'autres administrations — par exemple en

deux postes relèvent du Grand chancelier pour ce qui est de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion.

**250.** Si les cours ne sont pas fusionnées, mais que les greffes sont regroupés, le modèle redditionnel centré sur le juge en chef pourrait être difficile à appliquer puisque la responsabilité du greffe serait alors partagée entre le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour fédérale et le juge en chef de la Cour de l'impôt. Le greffier du greffe regroupé pourrait également rendre compte à un conseil de gestion comme celui qui est décrit ci-dessus ou encore, comme en Angleterre, il pourrait être constitué en organisme de service aux cours, le greffier relevant alors du ministre de la Justice. La pièce 11C présente une structure de gestion possible avec un conseil de gestion pour les cours si elles ne sont pas fusionnées.

### Pièce 11C

Liens hiérarchiques possibles pour le greffe si les cours ne  
sont pas fusionnées et qu'un conseil de gestion est établi



Procureur général pour examen et  
approbation par le Parlement.

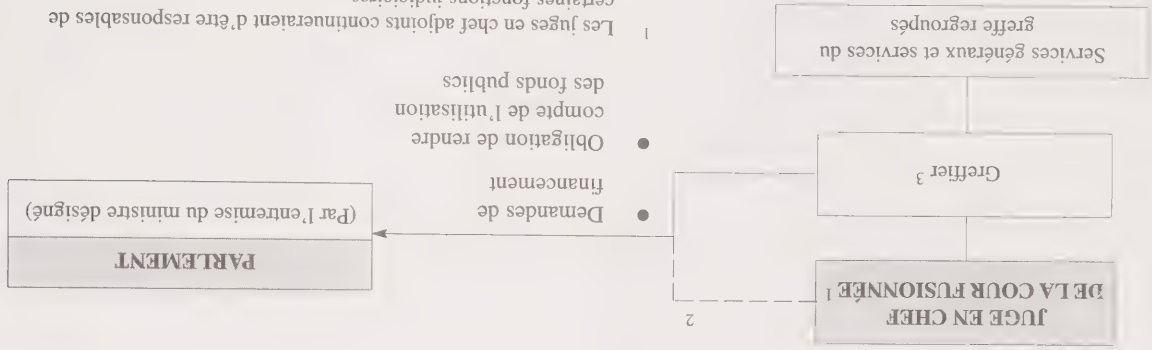
**248.** Si l'autonomie administrative est

retenue, il devrait être clairement établi que le juge en chef de la cour soit comptable et responsable de l'utilisation rentable des ressources de la cour. Le greffier relèverait du juge en chef. Le greffier pourrait comparaître au besoin devant les comités parlementaires appropriés pour expliquer les décisions en matière de dépenses et pour discuter de questions concernant l'utilisation rentable des ressources. Nous présentons à la pièce 11B une structure de gestion possible pour une cour fusionnée autonome.

**249.** Toutefois, en désignant le juge en chef comme étant la personne comptable et responsable de l'utilisation rentable des ressources de la cour, on soulève la question de savoir comment il aurait à rendre compte de ces responsabilités.

Traditionnellement, les juges en chef ne comparaissent pas devant les comités parlementaires parce que les cours font partie d'une branche différente du gouvernement. L'amélioration des rapports redditionnels et la comparution du greffier devant les comités parlementaires pourraient être utiles, mais ces mesures pourraient ne pas être suffisantes dans tous les cas. Nous avons remarqué qu'aux États-Unis, deux juges adjoints de la Cour suprême, le juge présidant le comité du budget des cours fédérales et le juge en chef de la Cour de l'impôt, comparaissent devant les comités budgétaires de leur cour respective. En Australie, le greffier de la Cour fédérale comparait devant les comités parlementaires. En Angleterre, le premier dirigeant du Service des tribunaux ou le secrétaire permanent du Ministère du Grand chancelier peut comparaître devant les comités parlementaires. Toutefois, ces

Liens hiérarchiques possibles pour le greffe si les cours sont fusionnées et sont auto-administrées



Pièce 11B

- les diverses cours servies par le greffier recevraient un traitement équitable;

- l'indépendance par rapport au

gouvernement serait maintenue;

- il y aurait efficacité et équilibre pour la surveillance du fonctionnement du greffier et pour la reddition des comptes.

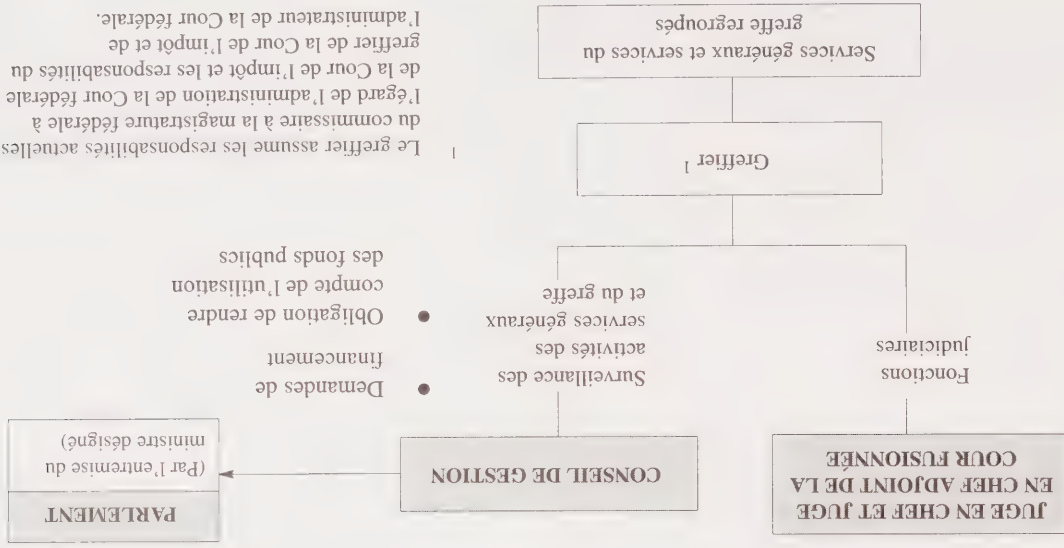
**246.** Les cours ne sont pas en faveur d'un conseil de gestion. Elles craignent que l'établissement d'un conseil ne constitue une menace pour l'indépendance judiciaire et n'entraîne des coûts supplémentaires inutiles. La Cour fédérale nous a rappelé que la *Loi sur les juges* donne à la Cour fédérale du Canada [traduction] « un degré d'indépendance institutionnel qui était et qui reste supérieur à celui dont bénéficiaient la plupart des cours provinciales » et que, par conséquent, la recommandation visant la création d'un conseil de gestion représenterait « un pas en arrière dans l'administration de la cour » et « équivaudrait à imposer aux cours une

nouvelle bureaucratie, dont la raison d'être n'est pas apparente dans le rapport ». Nous évaluons les coûts associés à un conseil de gestion à environ 150 000 \$ à 200 000 \$ annuellement.

**247.** La Cour fédérale préfère acquiescer une autonomie administrative de la même façon que la Cour suprême du Canada. Par ailleurs, elle propose l'adoption du modèle de la Cour fédérale de l'Australie. Le juge en chef de la Cour fédérale de l'Australie est chargé de la gestion des affaires administratives de la Cour, avec l'aide d'un greffier qui est nommé par décret. (À la Cour suprême de l'Australie, qui est l'équivalent de la Cour suprême du Canada, cette responsabilité appartient à tous les sept juges.) La Cour fédérale de l'Australie est chargée de toutes les fonctions, dont la dotation en personnel, la formation, les technologies, les finances, la gestion des biens et les relations de travail. Le juge en chef a pour mandat de présenter les prévisions budgétaires au

#### Pièce 11A

Liens hiérarchiques possibles pour le greffier si les cours sont fusionnées et qu'un conseil de gestion est établi





- Le greffe, comme dans les provinces, devrait-il faire partie du bureau du Procureur général?

## Le statut du greffier devrait être rehaussé

**241.** Comme le montre la pièce 10, l'administrateur de la Cour fédérale et le greffier de la Cour de l'impôt sont des « administrateurs généraux » aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Cependant, les postes qu'ils occupent ne sont pas du niveau de sous-ministre mais plutôt aux niveaux inférieurs de la catégorie de la direction. Nous recommandons qu'un poste de greffier au niveau de sous-ministre soit établi de sorte qu'il soit suffisamment prestigieux pour attirer une personne expérimentée et compétente, qui verrait à ce que le greffe regroupé fonctionne avec la meilleure efficacité et qui représenterait le greffe devant le gouvernement et le Parlement. Un greffier du niveau de sous-ministre serait aussi nécessaire pour diriger un greffe regroupé, même si les cours n'étaient pas fusionnées. Le greffier aurait les pouvoirs actuels de l'administrateur et du greffier des cours et de ceux qui appartiennent actuellement au commissaire de la magistrature fédérale pour l'administration des deux cours. Nous ne croyons pas qu'il conviendrait pour le commissaire à la magistrature d'être responsable du greffe, parce qu'il s'agit d'une tâche à plein temps et que le commissaire a déjà beaucoup d'autres fonctions importantes.

## Responsabilité globale

**242.** La décision de fusionner ou non les cours a des répercussions sur la responsabilité globale relativement aux greffes, car il faut établir qui devrait être responsable de l'utilisation des ressources consenties aux cours et à qui le greffier du

**243.** La possibilité qu'il relève du ministre de la Justice pourrait être difficile à retenir puisque les lois actuelles régissant les cours prévoient déjà pour ces postes une plus grande autonomie par rapport au gouvernement.

avantages et des inconvénients. fusionnée. Chaque option comporte des encore du juge en chef d'une cour Justice ou d'un conseil de gestion, ou greffier pourrait relever du ministre de la greffe regroupé devrait rendre compte. Le

**244.** La formule que nous avons explorée suppose que l'on confierait l'obligation de rendre compte du greffe à un conseil de gestion composé de juges, d'avocats et d'éminents citoyens. On trouvera à la pièce 11A une structure de gestion possible pour les cours fusionnées, avec un conseil de gestion. Le conseil, par l'entremise de son président et du greffier, rendrait compte au Parlement de la gestion du greffe par l'entremise du ministre de la Justice. La gestion de la fonction judiciaire — par exemple, l'attribution des affaires aux juges — resterait une responsabilité du juge en chef et du juge en chef adjoint des cours fusionnées. Le greffier du greffe regroupé relèverait d'eux pour les fonctions judiciaires et du conseil de gestion pour les questions administratives.

**245.** La constitution d'un conseil de gestion aurait les avantages suivants :

- les décisions relatives au fonctionnement du greffe pourraient bénéficier d'un éventail d'opinions plus larges de la part de la magistrature et des diverses parties intéressées;
- il y aurait établissement d'un consensus et une bonne communication avec les parties intéressées au sujet des changements administratifs à apporter au greffe avant que les décisions ne soient prises;

comptes et à la responsabilité et que ce problème doit être résolu, que les cours soient ou non fusionnées.

## Structures redimensionnelles d'une cour fusionnée

239. Étant donné le manque de clarté pour la reddition des comptes et la responsabilité relativement aux ressources des cours, on peut se demander comment répondre à cette exigence, avec une cour fusionnée, tout en maintenant et même en rehaussant l'indépendance judiciaire.

240. Nous avons examiné diverses structures de gestion et systèmes de surveillance. Par exemple :

- Le greffe pourrait-il devenir un organisme de services pour les cours (comme en Angleterre) ou une société d'État?

- Un conseil de gestion pourrait-il être créé pour la surveillance du fonctionnement des greffes, le greffier relevant du conseil pour les questions administratives?

- Pourrait-on confier les pouvoirs du commissaire à la magistrature fédérale relativement aux cours au nouveau greffier du greffe regroupé, qui comparaitrait devant les comités parlementaires et rendrait compte au juge en chef? Ou le commissaire devrait-il être entièrement responsable du greffe?

- La responsabilité et la reddition des comptes relativement aux ressources de la Cour, y compris les services du greffe, devraient-elles relever entièrement du juge en chef et comment le juge en chef en serait-il tenu comptable?
- La responsabilité et la reddition des comptes doivent-elles relever entièrement des juges de la cour, qui feraient fonctionner la cour et le greffe par l'entremise de comités collégiaux?

[traduction]

« Je ne pense pas que je puisse déléguer mes pouvoirs. Ce qui s'est produit à la longue, c'est que les administrateurs des deux cours... et leurs prédécesseurs, ont administré leur cour respective sous la direction de leur juge en chef sans qu'il y ait à toutes fins utiles d'intervention par le commissaire à la magistrature fédérale sauf pour la transmission des présentations au Conseil du Trésor et d'autres documents au ministre de la Justice. Le juge en chef [de la Cour fédérale] et le juge en chef [de la Cour canadienne de l'impôt] m'ont tous deux indiqué clairement qu'ils veulent le maintien de cet arrangement et j'ai agi en conséquence. »

237. Cet écart par rapport à la loi soulève des questions au sujet de la reddition des comptes relativement aux ressources consenties aux cours par le Parlement. En consultation entière avec le commissaire, avec le juge en chef et le juge en chef adjoint et l'administrateur de la Cour fédérale, ainsi que le juge en chef et le juge en chef adjoint et le greffier de la Cour de l'impôt, nous avons essayé d'élaborer une interprétation de leur responsabilité législative en matière d'économie et d'efficacité dans le fonctionnement des greffes des cours. L'objet était de clarifier la responsabilité et l'obligation de rendre compte des parties relativement à l'utilisation des ressources publiques. Il n'y a pas eu de consensus.

238. Étant donné les pratiques qui se sont installées relativement aux rôles des parties et l'impossibilité d'atteindre un consensus sur leurs rôles respectifs pour la reddition des comptes et l'utilisation efficace des ressources des greffes, on peut conclure qu'il existe un sérieux problème relativement à la reddition des

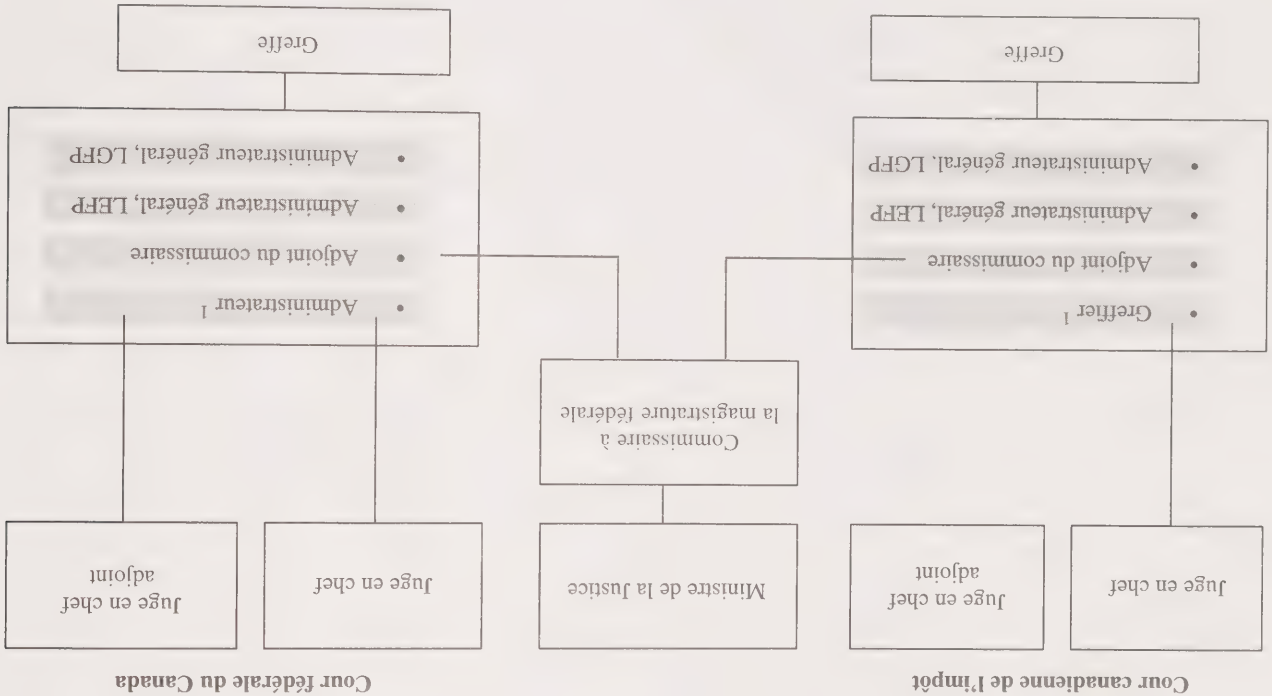
**235.** En pratique, les adjoints du commissaire dans les cours fonctionnent de façon indépendante du commissaire. Par exemple, on lit dans la partie III du *Budget des dépenses* de la Cour de l'impôt pour 1996-1997 : « Le greffier, qui est l'adjoint du commissaire à la magistrature fédérale en vertu des pouvoirs qui lui sont délégués par le paragraphe 76(2) de la *Loi sur les juges*, est l'administrateur général de la Cour canadienne de l'impôt ».

**236.** Le commissaire à la magistrature fédérale nous a indiqué ce qui suit :

est chargé d'établir le budget de chaque cour et de « [prendre] les mesures d'ordre administratif qui s'imposent pour doter en personnel, services, locaux et matériel, conformément à la loi, la Cour fédérale, la Cour canadienne de l'impôt... ». Le greffier de la Cour de l'impôt et l'administrateur de la Cour fédérale ont aussi depuis toujours été désignés par le commissaire comme adjoints pour leur cour respective. La loi indique que les adjoints s'acquittent de leurs attributions pour leur cour respective « sous la direction du commissaire ».

## Pièce 10

### Liens hiérarchiques actuels



Les divers rôles de l'administrateur et du greffier sont définis dans plusieurs lois. Les règles de chaque cour décrivent les rôles respectifs de l'administrateur et du greffier. La *Loi sur les juges* prévoit que l'administrateur est désigné comme un ministre suivant la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP). Comme chaque greffe est désigné comme un ministre suivant la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Comme administrateurs généraux aux fins de cette loi. Rien que le greffier et l'administrateur soient considérés « administrateurs généraux » aux fins de ces lois, les postes sont classés aux échelons inférieurs de la catégorie de la direction.

**Sources :** *Loi sur la Cour fédérale; Loi sur les juges; Règles de la Cour fédérale; Règles de la Cour de l'impôt.*



conclusion est fondée sur les résultats de notre examen de la structure actuelle de reddition des comptes et de responsabilité relativement à l'économie et à l'efficacité du fonctionnement du greffe. Nous avons constaté que les rôles et les responsabilités connexes des diverses parties doivent être précisés. En outre, il n'y a pas de consensus entre les parties sur leurs rôles respectifs pour la reddition des comptes et l'utilisation rentable des ressources du greffe. Selon un rapport préparé pour le commissaire à la magistrature fédérale en 1996, il existe une « grande confusion » au sujet du rôle du commissaire.

## 233. À l'heure actuelle, l'obligation de

rendre compte des ressources de la Cour et la responsabilité à cet égard sont en

principe partagés par un certain nombre de personnes. Le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour fédérale et le juge en chef de la Cour de l'impôt sont chargés de la fonction judiciaire des cours. La

fonction judiciaire comprend, par exemple, l'établissement des règles de procédure et l'attribution des affaires aux juges. La fonction judiciaire est appuyée par les greffes des cours, qui sont des ministères du gouvernement aux fins de la

*Loi sur la gestion des finances publiques*. Les greffes offrent les services généraux comme les finances, les ressources humaines, les technologies de l'information, les locaux et les publications des cours, de même que des services comme l'aide aux plaideurs, le traitement des documents, l'assurance de la qualité et la préparation des dossiers. Le greffe de la Cour de l'impôt est dirigé par le greffier, pour la Cour fédérale, le chef

du greffe est l'administrateur.

## 234. Le rôle du commissaire à la

magistrature fédérale est décrit dans la *Loi sur les juges*. La Loi énonce que le commissaire à la magistrature fédérale, sous la direction du ministre de la Justice,

première instance, devrait-elle faire partie de la même cour? Nous avons constaté que les provinces les plus grandes ont des cours d'appel distinctes. À cause de la nature et de l'importance de ces questions, nous croyons que l'on devrait sérieusement envisager d'établir une cour d'appel distincte. La création d'une cour d'appel distincte pourrait engendrer certains des mêmes problèmes d'économie et d'efficacité pour le greffe que la fusion de la Cour de l'impôt et de la Section de première instance pourrait résoudre. Cependant, nous croyons que les problèmes pourraient être réglés étant donné qu'une cour d'appel distincte n'utiliserait que 5 p. 100 des ressources du greffe regroupé.

## 231. Une solution autre que la création

d'une cour d'appel distincte serait de conserver le poste de juge en chef adjoint pour la Section de première instance mais de créer un poste de juge en chef adjoint pour la Division d'appel et un nouveau poste de juge en chef qui présiderait la cour. Le nouveau poste de juge en chef servirait surtout à la coordination de la cour. Un troisième poste de juge en chef adjoint pourrait être créé au besoin pour la Division de l'impôt de la cour. La Cour fédérale ne nous a fait aucun commentaire sur l'opportunité d'une cour d'appel distincte.

## L'obligation de rendre compte des ressources consenties aux cours par le Parlement doit être renforcée

232. On trouvera à la pièce 10 un résumé des liens hiérarchiques tels qu'ils sont énoncés dans la loi et dans les règles des cours. Nous avons conclu que des améliorations profondes doivent être apportées au cadre de reddition des comptes et de responsabilité relativement aux ressources consenties aux cours. Notre



228. Nous avons constaté également que la procédure informelle de la fonction de juge-arbitre pourrait être maintenue dans une cour fusionnée. Nous avons remarqué que, avant la création de la Cour canadienne de l'impôt en 1983, tous les appels de l'assurance-emploi étaient entendus par des juges-arbitres. Nous avons aussi constaté que, en principe, le greffe du Bureau du juge-arbitre pourrait aussi être inclus dans le regroupement des greffes de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt.

229. Le greffe du Bureau du

226. Nous avons estimé que les juges de la Cour de l'impôt ont siégé environ 300 jours pour entendre des affaires d'assurance-emploi et les juges suppléants, environ 240 jours. De 1995 à 1998, la Cour de l'impôt recevra un montant supplémentaire de 2,4 millions de dollars pour réduire le nombre d'affaires en instance relativement à l'assurance-emploi. De 1995 à 1998, le Bureau du juge-arbitre recevra un montant supplémentaire de 3,4 millions de dollars pour s'occuper des affaires en instance. En décembre 1995, il y avait environ 7 000 affaires d'assurance-emploi en instance au Bureau du juge-arbitre et environ 2 700 autres à la Cour de l'impôt, dont 1 000 n'étaient pas encore prêtes à être entendues.

227. Nous avons examiné la question de savoir si les arrangements actuels entre la Cour fédérale et la Cour de l'impôt au sujet de leur compétence poseraient un problème si les cours étaient fusionnées. Nous avons constaté qu'en principe les compétences pourraient être fusionnées et que la fonction de juge-arbitre pourrait faire partie de la compétence d'une cour fusionnée. Nous avons remarqué que les changements apportés à la *Loi sur l'assurance-emploi* en 1996 permettent aux juges de la Cour de l'impôt de siéger comme juges-arbitres.

## Une cour d'appel distincte

230. Deux questions relatives à la Cour fédérale ont été soulevées avec nous par certains juges de la Cour. Parce que nous les jugeons importantes, nous les avons incluses dans notre rapport. En premier lieu, convient-il pour le juge en chef, qui siège aux tribunaux d'appel qui examinent les décisions de la Section de première instance, d'avoir un rôle important à jouer dans la façon dont la Section de première instance fonctionne? En deuxième lieu, la Division d'appel, qui examine les décisions de la Section de

pratique plutôt que par les règles de la Cour.

## Il faut réévaluer l'étendue des services de soutien judiciaire directs à la Cour fédérale

222. Les juges de la Cour fédérale

bénéficient de services de soutien étendus. Si des services semblables étaient offerts aux juges de la Cour de l'impôt par suite d'une fusion, les dépenses augmenteraient beaucoup. Nous croyons qu'il faut

réévaluer le niveau de service offert aux juges de la Cour fédérale. Le niveau des services de soutien offert aux juges de la Cour de l'impôt et de trois des quatre cours d'appel de taille semblable des provinces est généralement inférieur à celui des services fournis aux juges de la Cour fédérale.

223. À l'heure actuelle, chaque juge

de la Cour fédérale dispose d'un adjoint judiciaire et d'un auxiliaire juridique, ainsi que de services de sécurité équivalant à ceux qui sont offerts aux ministres. La Cour possède également six véhicules avec chauffeur à la

disposition des juges. En revanche, à la Cour de l'impôt, un groupe de trois juges ont les mêmes deux adjoints judiciaires et il y a au total sept auxiliaires juridiques dont tous les juges utilisent les services. Les juges de la Cour de l'impôt ont moins de services spéciaux de sécurité. La Cour de l'impôt dispose de trois véhicules qui sont utilisés environ 93 p. 100 du temps pour le transport des juges. Si l'on devait augmenter le soutien offert aux juges de la Cour de l'impôt pour qu'il soit équivalent à celui des juges de la Cour fédérale en raison de la fusion des cours, il faudrait prévoir des dépenses annuelles supplémentaires (à l'exclusion des frais généraux) d'environ un million de dollars pour les adjoints judiciaires et les auxiliaires juridiques, et de 370 000 \$

pour les services de sécurité. Pour maintenir le parc de véhicules selon la proportion actuelle de la Cour fédérale, il faudrait des dépenses en capital d'environ 130 000 \$ pour acquérir quatre véhicules, et des dépenses annuelles (à l'exclusion des frais généraux) d'environ 125 000 \$ en salaires et en heures supplémentaires pour les chauffeurs et environ 25 000 \$ pour l'entretien et les réparations. Si l'on ramenait les services de soutien offerts aux juges de la Cour fédérale au niveau de celui des juges de la Cour de l'impôt, on épargnerait, à l'exclusion des frais généraux, environ 960 000 \$ en salaires pour les adjoints judiciaires et les auxiliaires juridiques, environ 370 000 \$ en frais de sécurité, et environ 105 000 \$ en salaires pour les chauffeurs des véhicules. Au moins trois véhicules seraient retranchés du parc de véhicules de la Cour fédérale.

## La responsabilité relative aux affaires d'assurance-emploi pourrait être confiée à une seule cour

224. Au cours de notre vérification, le juge en chef de la Cour fédérale a signalé que les ressources judiciaires de la Cour fédérale sont sollicitées de diverses façons. On se soucie particulièrement des ressources judiciaires consacrées aux affaires d'assurance-emploi. Les juges de la Cour fédérale agissent en qualité de juges-arbitres pour entendre les appels des décisions de conseils d'arbitrage sur le montant des prestations d'assurance-emploi. Les juges de la Cour de l'impôt entendent également des appels en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi*. Il s'agit de savoir dans ces cas si le plaideur est assurable suivant la Loi.

225. En 1994, les juges de la Cour fédérale aussi désignés comme arbitres ont siégé pendant environ 148 jours à titre de

**217.** Nous reconnaissons que d'autres études pourraient être utiles, mais, à notre avis, il existe suffisamment d'information pour que l'on puisse conclure que la fusion des cours comporte des avantages importants, dont nous avons déjà discuté.

## Structure d'une cour fusionnée

**218.** Il y a plusieurs façons de fusionner les cours. Les voici :

- établir une Section de l'impôt distincte au sein d'une cour fusionnée, outre la Section de première instance et la Division d'appel qui existent déjà;

- fusionner la Cour de l'impôt et la Section de première instance en une seule section, mais maintenir une spécialisation fiscale, par exemple un « rôle fiscal »;

- fusionner la Cour de l'impôt et la Section de première instance en une seule section.

**219.** La création d'une Section de l'impôt distincte satisferait au désir des avocats fiscalistes que les affaires fiscales soient entendues par des juges spécialisés, et au désir des juges de la Cour de l'impôt de continuer à entendre principalement des affaires fiscales. Les juges actuels de la Cour de l'impôt pourraient choisir d'être nommés d'office à l'autre section, tandis que les nouvelles nominations à la Cour s'appliqueraient d'office aux deux sections. Certains juges de la Cour de l'impôt ont indiqué que, si la fusion se produisait, ils préféreraient qu'une Section de l'impôt distincte soit établie. Certains juges de la Cour fédérale ont indiqué que, pour assurer l'équité parmi les juges, ils préféreraient une fusion complète, sans statut particulier pour les juges de la Cour de l'impôt.

**220.** Il est possible qu'une fusion soit facilitée si une Section de l'impôt distincte est établie. Les perturbations pourraient être moindres et on aurait le temps de concilier les différences dans les méthodes d'administration judiciaire. À la longue, la nécessité de deux sections pourrait disparaître. Les nouveaux juges nommés devraient avoir les compétences nécessaires pour maintenir l'expertise de la Cour en matière fiscale. Si une section distincte était conservée toutefois, il serait plus difficile d'améliorer le fonctionnement du greffe et on n'aurait pas la marge de manœuvre nécessaire lorsqu'il y a fluctuation de la charge de travail. Des obstacles bureaucratiques pourraient s'élever entre les sections, semblables à ceux qui existent actuellement entre les deux cours.

**221.** Si l'on créait une cour en une seule section et si l'on continuait à s'inquiéter du fait que certaines affaires fiscales ne soient pas entendues par des juges ayant une compétence spécialisée, on pourrait alors établir une spécialisation fiscale, par exemple un « rôle fiscal », au sein de la section unique. Il s'agirait d'une fonction spécialisée semblable au « rôle commercial » de la Cour de l'Ontario (Division générale), qui pourrait entendre certaines causes fiscales, par exemple des causes de procédure générale, des causes fiscales compliquées ou d'autres pouvant avoir une valeur jurisprudentielle. Les parties dont les causes répondent à certains critères d'admissibilité pourraient s'adresser à la cour pour que leur cause soit inscrite au « rôle fiscal ». La cour pourrait désigner les appels ou les causes à être entendus par les juges. Pour qu'il y ait un roulement parmi les juges et une meilleure souplesse, le « rôle fiscal » pourrait être établi par l'orientation de la



aucune raison pour laquelle la procédure informelle et les audiences sur l'état de l'instance de la Cour de l'impôt ne pourraient pas être maintenues dans une cour fusionnée. On pourrait continuer d'avoir recours à la procédure informelle pour les appels en matière d'impôt relativement peu importants, et les audiences sur l'état de l'instance, lesquelles contribuent à la réduction des délais, pourraient être adoptées par la cour fusionnée.

#### Productivité améliorée des cours

**215.** Comme nous venons de le mentionner, la Cour de l'impôt nous a dit que la fusion ne donnerait pas lieu à une hausse globale de la productivité des cours parce que les juges de la Cour de l'impôt travaillent déjà à pleine capacité. Nous avons essayé d'examiner la question de la productivité des cours de façon

quantitative. Par exemple, une cour fusionnée permettrait-elle l'audition d'un plus grand nombre d'affaires et permettrait-elle que les affaires soient entendues plus rapidement? Pour faire une évaluation quantitative de ce genre de question, il faudrait des données sur le temps que les juges mettent pour se préparer à une affaire, pour l'entendre, et pour faire des recherches et rédiger une décision ainsi que sur le temps qu'ils consacrent à d'autres activités juridictionnelles.

**216.** Exception faite des données sur la réservation et l'utilisation des salles d'audience, il n'existait pas de données sur le temps dont les juges ont besoin pour traiter les affaires. Un examen détaillé des arguments de la Cour de l'impôt exigerait un examen approfondi de ces questions dans les deux cours. De plus, il faudrait que les deux cours élaborent des modalités objectives et fiables pour suivre l'utilisation du temps des juges.

affaires fiscales qui ont été intentées avant 1991 sont encore entendues par la Section de première instance de la Cour fédérale. On nous a en outre signalé que la Cour fédérale s'occupe déjà de secteurs spécialisés comme les appels de l'immigration, les différends en matière de propriété intellectuelle, le droit administratif fédéral et les affaires de l'armistice. On nous a par conséquent affirmé que l'inclusion des affaires fiscales n'équivalaudrait en principe qu'à l'ajout d'une autre spécialité. Les juges de la Cour fédérale nous ont dit qu'ils n'auraient pas de difficulté à traiter les affaires fiscales de manière efficiente et compétente.

**213.** On nous a aussi signalé que, si les cours sont fusionnées, il y a une possibilité de conflit dans les cas où les affaires fiscales entendues par la Cour de l'impôt sont, suivant les règles d'avant 1991, susceptibles d'être ensuite entendues par la Section de première instance de la Cour fédérale. Certains juges ont indiqué que ce problème, appelé à disparaître, pourrait être résolu si ces affaires sont entendues par la Division d'appel.

#### Les affaires fiscales doivent être réglées avec efficience

**214.** L'un des principaux soucis des juges de la Cour de l'impôt et d'autres personnes était la nécessité de faire en sorte que les affaires fiscales soient encore réglées avec efficience. Nous convenons qu'il s'agit d'un facteur important. Nous croyons que cette question peut être réglée si la cour fusionnée juge prioritaire l'efficience du règlement des affaires fiscales. À cette fin, il faudrait retenir dans une cour fusionnée les procédures actuelles prévues dans la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* et les règles de la Cour. Par exemple, nous n'avons trouvé



#### Points de vue des avocats fiscalistes

##### 208. La majorité des avocats

fiscalistes qui nous ont fait part de leur point de vue ont indiqué qu'ils sont très satisfaits des services offerts par le personnel et les juges de la Cour de l'impôt. La majorité des avocats fiscalistes du secteur privé sont également opposés à la fusion. Ils préféreraient que la Cour de l'impôt continue d'exister en tant que cour distincte et ils pensent que la fusion diminuerait le niveau de service et la qualité des décisions. Ils ont aussi signalé que, si les affaires fiscales sont entendues trop tard, les difficultés d'interprétation des dispositions fiscales pourraient se prolonger, le gouvernement perdrait des recettes et les contribuables resteraient dans l'incertitude. Les avocats fiscalistes estiment qu'il faut au moins que des juges qui connaissent bien le droit fiscal entendent les affaires fiscales et que, si les cours sont fusionnées, il devrait y avoir une section de l'impôt distincte.

##### 209. Des avocats fiscalistes et des

juges de la Cour de l'impôt ont indiqué que certaines difficultés actuelles de

procédure seraient éliminées si les affaires fiscales étaient traitées par des juges d'une cour supérieure. Toutefois, ils préféreraient que la Cour de l'impôt devienne une cour supérieure, distincte de la Cour fédérale.

##### 210. Les principales préoccupations

des parties mentionnées ci-dessus en ce qui concerne la nécessité d'une cour spécialisée pour l'audition des affaires fiscales et le maintien de l'efficacité dans l'audition de ces affaires ainsi que leurs préoccupations en ce qui concerne les améliorations possibles de la productivité de la cour sont traitées ci-après.

#### Est-il nécessaire d'avoir une cour spécialisée pour l'audition des affaires fiscales?

##### 211. Tout compte fait, nous avons

conclu qu'une cour spécialisée distincte n'est pas nécessaire pour l'audition des affaires fiscales ou pour que ces affaires soient traitées avec efficacité. Toutefois, les juges de la Cour de l'impôt et les avocats fiscalistes du secteur privé ont soutenu que, étant donné leur nature, les affaires fiscales doivent être entendues par une cour spécialisée. Le droit fiscal est généralement reconnu comme complexe et en constante évolution. Dans de tels domaines du droit, on considère que des juges spécialisés sont mieux en mesure d'évaluer la preuve et les arguments juridiques de façon rapide et judicieuse, de rester à jour sur les faits nouveaux, et d'avoir une meilleure idée de la situation de questions particulières dans l'univers juridique en général. Aussi, dans le domaine du droit fiscal, l'uniformité des interprétations est importante et une cour spécialisée est jugée plus susceptible d'assurer la cohérence et l'uniformité des décisions judiciaires.

##### 212. Malgré la complexité du droit

fiscal et la nécessité d'assurer la constance des décisions, certains pays semblables au Canada n'ont pas établi une cour fiscale distincte. Il n'y a pas de cour de l'impôt en Australie. Il n'y a pas de cour de l'impôt distincte en Angleterre et en Nouvelle-Zélande, mais chacune a un tribunal de l'impôt dont les décisions peuvent être portées en appel auprès d'une cour de compétence générale. Il y a une cour de l'impôt distincte aux États-Unis. Au Canada, jusqu'en 1991, les affaires fiscales étaient entendues à la fois par la Section de première instance de la Cour fédérale et par la Cour de l'impôt; les

affaires comme un manquement à cette  
entente implicite.

### Points de vue de Revenu Canada et du ministère des Finances

**206.** Nous avons sollicité les points de  
vue de Revenu Canada et du ministère des  
Finances sur les questions mentionnées  
dans le décret. Revenu Canada a exprimé  
l'opinion ci-après au sujet de la fusion des  
cours :

[traduction]  
« Revenu Canada souhaite que le  
processus judiciaire soit rapide,  
efficace et facilement accessible aux  
contribuables, à un coût minimal, et  
qu'il soit sans formalités pour les  
affaires de moindre importance. Dans  
un tel système, il faudrait avoir  
recours à la gestion des dossiers  
judiciaires, à des audiences sur l'état  
de l'instance et à des conférences  
préparatoires au procès afin  
d'expédier les affaires et de faciliter  
les règlements sans recours à des  
procès. Revenu Canada est d'avis que  
les affaires relatives à l'impôt doivent  
être attribuées à des juges qui  
connaissent bien ce domaine pour que  
les décisions soient cohérentes et de  
qualité. »

**207.** Voici ce qu'a dit le ministère des  
Finances :

[traduction]  
« Le ministère des Finances n'a pas  
de vue d'ensemble sur la  
réorganisation possible de la Cour de  
l'impôt et de la Cour fédérale. Nous  
voudrions toutefois soulever deux  
points. En premier lieu, dans la  
mesure où une réorganisation peut  
engendrer des économies, nous  
sommes favorables. En deuxième  
lieu, nous jugeons souhaitable que,  
s'il y a une réorganisation, celle-ci  
n'ait pas pour effet de ralentir  
l'audition des affaires fiscales en  
rendant plus difficile l'établissement  
des dates pour les procès. »

mieux s'acquitter de la charge de travail  
de la Section de première instance de la  
Cour fédérale. Toutefois, la Cour fédérale  
tient, pour des motifs constitutionnels et  
autres, à ne pas être abolie et à ce que le  
nom d'une cour fusionnée soit la Cour  
fédérale du Canada. Certains juges  
s'inquiètent également de la question de  
l'ancienneté si les cours devaient être  
fusionnées.

### La Cour de l'impôt s'oppose à la fusion

**205.** La majorité des juges de la Cour  
de l'impôt s'oppose vivement à une  
fusion des cours. Voici les raisons  
principales qu'ils invoquent :

- la plupart des problèmes importants  
dans les services du greffe se retrouvent à  
la Cour fédérale, et non à la Cour de  
l'impôt (c'est également le point de vue  
du greffe de la Cour de l'impôt);
- les améliorations nécessaires dans le  
fonctionnement du greffe pourraient être  
obtenues par le regroupement des greffes  
des deux cours sans la fusion des juges des  
cours;
- les affaires fiscales doivent être  
entendues par une cour spécialisée;

- la Cour de l'impôt est une  
organisation efficiente et efficace, qui  
disparaîtrait si elle était intégrée à la Cour  
fédérale;
- les retards augmenteraient pour  
l'audition des affaires fiscales si la Cour  
de l'impôt était fusionnée avec la Cour  
fédérale;
- il n'y aurait pas de hausse de  
productivité en raison de la fusion parce  
que les juges de la Cour de l'impôt  
travaillent déjà à pleine capacité;

- les juges de la Cour de l'impôt ont  
accepté d'y travailler avec l'entente qu'ils  
s'occuperaient principalement d'affaires  
fiscales et ils considéreraient une fusion  
qui les obligerait à s'occuper d'autres

## Troisième partie : Fusion des cours

### Les avantages éventuels de la fusion l'emportent sur les inconvenients possibles

**200.** La fusion des cours est la

question la plus litigieuse que nous ayons examinée. La fusion des cours comporte des avantages et des inconvenients. Tout compte fait, nous avons conclu que les avantages éventuels de la fusion l'emportent sur les inconvenients et que des mesures précises pourraient être prises pour réduire les inconvenients au minimum. Toutefois, la Cour de l'impôt s'oppose fermement à la fusion et elle croit que les inconvenients l'emportent sur les avantages. Les parties suivantes font état du débat.

**201.** La fusion des cours entraînerait la

réunion des juges de la Section de première instance de la Cour fédérale et des juges de la Cour de l'impôt en une seule cour. Nous avons examiné la fusion de divers points de vue. La fusion des cours favoriserait beaucoup les améliorations que nous avons jugées nécessaires dans les services du greffe. Un greffe regroupé au service des deux cours devrait être une entité distincte de l'une et l'autre cour. Si les deux cours sont fusionnées en une seule, le greffe n'aurait pas à « servir deux maîtres », qui pourraient avoir des exigences et des priorités conflictuelles. Aussi, un service regroupé n'aurait pas à être indépendant d'une cour fusionnée — il pourrait en être une partie intégrante de la même façon que les deux greffes actuels font maintenant partie intégrante de leur cour respective. La fusion procurerait ainsi une meilleure assurance que les économies et les autres améliorations du service dont nous avons parlé dans la deuxième partie

seront réalisées, car il est plus probable qu'un greffe regroupé fonctionnerait mieux.

**202.** En principe, la fusion apporterait

aussi des avantages du fait qu'on aurait une meilleure marge de manœuvre face à la fluctuation de la charge de travail et qu'on pourrait améliorer l'emploi du temps des juges. Les deux cours ont des secteurs de compétence pour lesquels la charge de travail peut rapidement augmenter ou diminuer. Une cour fusionnée compterait plus de juges pour composer avec les augmentations à court terme de la charge de travail. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, la Cour de l'impôt annule plus de 1 000 jours prévus en salle d'audience par année en raison des règlements et la Section de première instance de la Cour fédérale en annule pour sa part plus de 400 par année. Il se peut que, dans une cour fusionnée, une partie importante de ces jours soit utilisée pour entendre des affaires.

**203.** Si les juges étaient plus

nombreux, il serait aussi plus facile d'établir un calendrier pour les affaires à instruire et les déplacements. Par exemple, si la charge de travail était fusionnée, il serait possible de tenir plus rapidement des audiences dans de petits centres, ce qu'on ne fait actuellement que lorsqu'il y a suffisamment de causes pour justifier le déplacement d'un juge. Un seul déplacement par un juge d'une cour fusionnée pourrait remplacer plusieurs déplacements par un juge de la Cour fédérale et un juge de la Cour de l'impôt.

**204.** Les juges de la Cour fédérale

sont en général indifférents à la fusion ou en faveur, de même que les avocats qui comparaissent devant cette même Cour. Les juges qui favorisent la fusion sont d'avis qu'il en ressortirait une institution nationale améliorée et qu'ils pourraient



## Autres questions : Pouvoir de siéger à titre d'appréciateurs ou d'évaluateurs conféré par la loi

**198.** Les juges de la Cour fédérale siègent également à titre de membres du Tribunal de la concurrence, de juges de la Cour d'appel des cours martiales, et d'appréciateurs ou d'évaluateurs suivant la Loi sur les mesures d'urgence, la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, la Loi sur la santé des animaux, la Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides et la Loi sur la protection des végétaux.

**199.** L'article 14 de la Loi sur l'indemnisation pour dommages causés par les pesticides prévoit la nomination d'un évaluateur, qui entend et juge les appels en matière d'indemnisation, et cette disposition est adoptée par renvoi dans la Loi sur la santé des animaux et la Loi sur la protection des végétaux. Avant les modifications de 1990, le gouverneur en conseil pouvait nommer des évaluateurs « parmi les juges de la Cour fédérale et des cours supérieures des provinces ». Les modifications de 1990, qui sont entrées en vigueur en 1992, prévoient que le gouverneur en conseil a le pouvoir de nommer un évaluateur seulement « parmi les juges des cours supérieures, de district et de comté des provinces ». Le greffe de la Cour fédérale est toujours le greffe de ces affaires. Cependant, les juges de la Cour fédérale ont siégé à titre d'appréciateurs ou d'évaluateurs après l'entrée en vigueur des modifications de 1990. Nous avons discuté de cette question avec l'administrateur de la Cour fédérale. Le juge en chef a conclu que la loi ne prévoit pas que les juges de la Cour fédérale puissent siéger à titre d'appréciateurs ou d'évaluateurs, et la pratique a cessé depuis que nous avons porté, à l'attention de la Cour, la proclamation de 1992 qui a autorisé l'entrée en vigueur des modifications.

## Le financement des cours dans l'avenir

**196.** Les améliorations et les économies dont nous avons parlé sont importantes par rapport au volume des dépenses des deux cours. Nous remarquons que les auteurs d'un rapport préparé pour le commissaire à la magistrature fédérale en 1996 concluent que parmi les organismes juridiques connexes, y compris la Cour de l'impôt et la Cour fédérale, il y a des doubles emplois au niveau du « soutien administratif et opérationnel, notamment les services financiers, l'informatique, les ressources humaines, la gestion du matériel et des installations, les bibliothèques, la rémunération et les avantages et les services de traduction. »

**197.** La Cour fédérale s'inquiète de sa capacité de continuer à répondre à une demande croissante de la clientèle dans le contexte des compressions financières actuelles et futures. Si elle apportait les améliorations signalées, il y aurait des économies qui pourraient lui servir à obtenir les ressources dont elle a besoin pour la mission qu'elle aura à remplir dans l'avenir. Dans son *Budget des dépenses* de 1996-1997, la Cour de l'impôt a indiqué ce qui suit : « Au cours des dernières années, la Cour a effectué plusieurs exercices de réduction des coûts et élaboré plusieurs stratégies dans le but de s'adapter à la réduction des budgets, mais elle prévoit devoir réduire le nombre d'audiences afin de respecter le niveau des ressources de 1996-1997 ». Toutefois, pendant le cours de notre vérification, le juge en chef de la Cour de l'impôt nous a informés que la Cour est en mesure de faire face à sa charge de travail avec son budget actuel.



de la partie qui entame une procédure générale. Le droit pour entamer une procédure contre la Couronne en Cour fédérale est de deux dollars. Ce droit ne couvre même pas ce qu'il en coûte pour le percevoir. Le droit est établi par la *Loi sur la Cour fédérale*.

**192.** Le montant des droits n'est pas

lié au coût de fonctionnement des cours. Nous avons demandé aux cours de nous expliquer pourquoi des droits sont imposés et comment les montants à facturer sont déterminés. L'administrateur de la Cour fédérale nous a informés de ce qui suit : [traduction] « il ne sert pas à grand chose de donner ce qui serait une réponse spéculative, puisque les droits sont fixés par le Parlement et par la Cour ». La Cour de l'impôt nous a informés que, même si elle n'a pas fait d'analyse comme telle, les droits ont pour but de procurer certaines recettes au gouvernement. Les montants ont été fixés [traduction] « de telle façon qu'il n'en coûte pas plus cher en frais d'administration pour la perception que les droits qui sont perçus ». En outre, les droits ne doivent pas être élevés au point de dissuader les appels légitimes, mais l'être suffisamment pour éliminer les affaires triviales.

**193.** En Angleterre, le gouvernement a établi comme politique que les coûts d'exploitation des tribunaux civils doivent être recouverts par des droits. L'imposition de droits sert aussi à dissuader les gens d'entamer des actions frivoles, mais il existe une disposition prévoyant que les gens ne soient pas dissuadés de présenter des causes fondées parce qu'ils sont incapables de payer des droits. La perception de droits dans les cours fédérales des États-Unis s'explique du fait que, si les entités privées décident d'avoir recours aux tribunaux pour régler leurs différends et qu'elles sont capables de

payer les services, le public ne devrait pas alors supporter tout le fardeau — si des individus ne peuvent se permettre d'intenter des poursuites, le droit de dépôt est alors annulé. Le gouvernement australien a adopté des politiques semblables à celles de l'Angleterre et des États-Unis.

**194.** Nous croyons que la justification des droits et des montants facturés par la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt devrait être explicite. Après un certain temps raisonnable, il faudrait évaluer ces droits pour déterminer s'ils atteignent les objectifs visés.

**195.** On pourrait envisager l'imposition de droits dans d'autres cas. Par exemple, comme nous l'avons observé, les greffes des deux cours offrent des services étendus de contrôle de la qualité des documents déposés. Si ces services sont maintenus, on pourrait justifier des droits pour ceux-ci. Par exemple, le greffe de la Cour fédérale prépare les ordonnances ainsi que les cahiers d'appel et les recueils de jurisprudence pour la Division d'appel. Dans d'autres administrations, il incombe aux plaideurs de préparer ces documents; la Cour pourrait songer à imposer des frais pour ces services ou déléguer les tâches aux parties. Des droits pourraient également être imposés dans les affaires mettant en cause des différends relatifs à la propriété intellectuelle et à l'amirauté. Il y a un facteur dont il faudrait tenir compte dans l'établissement des droits : le montant exigé ne devrait pas être au point de nuire à l'élaboration d'autres modes de règlement des différends civils. Les cours devraient continuer d'avoir une grande latitude pour renoncer aux droits qui réduisent l'accessibilité aux cours.

sur Internet seront réputées être

« officielles ».

**189.** Nous avons parlé de la diffusion

électronique des décisions judiciaires avec

le Bureau du registraire de la Cour

suprême du Canada. Ce dernier nous a

déclaré que la Cour suprême du Canada a

pour principe de rendre les décisions

universellement accessibles. L'idéal est

l'égalité d'accès pour tous. Les décisions

de la Cour suprême sont présentement

disponibles sur l'Internet, mais elles ne

sont valables que pour la recherche; dans

tout renvoi officiel, il faut mentionner les

recueils de la Cour suprême du Canada.

La Cour encourage la profession juridique

à se familiariser avec les techniques de

recherche électronique et elle fait observer

que le Conseil canadien de la magistrature

encourage également les cours à rendre

leurs décisions et leurs motifs de décision

disponibles sur l'Internet et à adopter des

normes communes.

**190.** La Cour suprême du Canada se

prépare à passer de l'édition et de la

diffusion sur support papier seulement au

support électronique. L'échéance de cette

initiative est incertaine. Toutefois, la Cour

estime que le changement est inévitable

en raison de la demande accrue de tels

services. Elle a par conséquent l'intention

d'offrir une version électronique officielle

concurrentement avec la version imprimée

officielle des décisions et des motifs de

décision.

## Droits de greffe

**191.** Les deux cours appuient

fermement le principe selon lequel les

cours doivent être accessibles aux

plaidéurs. Toutefois, elles imposent aussi

divers droits. Règle générale, les droits

sont fixés par les cours, approuvés par

décret et publiés dans la *Gazette du*

*Canada*. Par exemple, la Cour de l'impôt

prélève un droit de 250 \$ à 550 \$ auprès

secteur privé sont suffisantes ou non. Les

décisions de la Cour fédérale de

l'Australie sont révisées, des notes

liminaires leur sont ajoutées, et elles sont

publiées par une entreprise privée sans

frais pour la Cour; les abonnés aux

recueils les achètent de l'entreprise. Cette

formule pourrait être envisagée pour les

recueils d'arrêts de la Cour fédérale et les

recueils proposés de la Cour de l'impôt.

## Il faudrait envisager une version

électronique « officielle »

**187.** Si l'accès universel et égal aux

décisions judiciaires est un impératif

d'intérêt public, toutes les décisions

judiciaires devraient alors être offertes

sur support électronique sans que le

gouvernement n'en recouvre les coûts,

dans un format bilingue, normalisé et

facilement accessible. La diffusion

électronique de toutes les décisions en

version « officielle » permettrait la

citation jurisprudentielle en cour et

rendrait les décisions plus largement

disponibles dans les deux langues

officielles. Si toutes les décisions étaient

disponibles, on éviterait la possibilité que

les recueils révisés favorisent

inconsciemment le choix de certains types

de décisions sur d'autres.

**188.** Dans un rapport préparé pour le

commissaire à la magistrature fédérale en

1996, on note les répercussions

importantes que l'Internet pourrait avoir

sur les cours. La Cour fédérale et le

commissaire à la magistrature fédérale

projetent de diffuser des décisions de la

Cour fédérale sur Internet. Le

commissaire à la magistrature fédérale a

demandé 50 000 \$ annuellement au

Conseil du Trésor pour offrir l'accès sur

l'Internet à toutes les décisions de la Cour

fédérale et de la Cour de l'impôt. On n'a

pas encore décidé toutefois si les décisions

précieuses qu'on ne trouve pas dans un service qui ne publie que des jugements ». Les recueils d'arrêts de la Cour fédérale sont révisés de manière à être entièrement exacts et ils sont publiés dans les deux langues officielles environ sept mois après le prononcé du jugement par la Cour.

**181.** La Cour de l'impôt a demandé environ 320 000 \$ par année au Conseil du Trésor pour publier certaines décisions sur support électronique, en

coparticipation avec une entreprise privée, de même que pour publier sur support imprimé certaines décisions en matière d'assurance-emploi. Les textes de ces décisions, tout comme celui des recueils de la Cour fédérale, seraient révisés de sorte qu'ils soient entièrement exacts. La version électronique proposée des recueils de la Cour de l'impôt sera considérée comme « officielle ».

**182.** Les chercheurs juridiques comptent de plus en plus sur les services de bases de données électroniques fournis par des sociétés du secteur privé, les barreaux et les universités. Actuellement, presque toutes les décisions de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt sont disponibles dans les deux langues officielles, sous forme imprimée et électronique, par l'entremise de services du secteur privé, peu après avoir été rendues par les cours. En outre, la version revue de décisions choisies publiées dans les recueils d'arrêts de la Cour fédérale par le Commissaire à la magistrature fédérale est également rendue disponible électroniquement par des entreprises du secteur privé plusieurs mois plus tard.

**183.** La Cour suprême du Canada, la Cour suprême des États-Unis, les cours fédérales des États-Unis et la Cour fédérale de l'Australie offrent maintenant l'accès à toutes leurs décisions sur Internet.

## Il faudrait envisager le recouvrement des coûts ou la privatisation

**184.** En 1995-1996, le commissaire à la magistrature fédérale a dépensé environ 830 000 \$ pour les recueils d'arrêts de la Cour fédérale. La plupart des coûts se rattachent à la révision. Aucun de ces coûts n'a été recouvert. Il y a environ 700 abonnés, dont certains reçoivent plusieurs exemplaires. Approximativement 900 exemplaires de chaque recueil sont distribués. À peu près 23 p. 100 des exemplaires sont envoyés à des études d'avocats et quelque 22 p. 100 d'entre eux sont livrés à des sociétés de distribution de publications qui se chargent de la diffusion des recueils.

**185.** Le Groupe Communication Canada a dépensé environ 141 000 \$ pour l'impression et la distribution des recueils d'arrêts de la Cour fédérale. Le commissaire à la magistrature fédérale a versé environ 162 000 \$ au Groupe Communication Canada pour l'envoi gratuit (c'est-à-dire sans frais d'impression ou de livraison) des recueils à certains juges, bibliothèques et organismes fédéraux, provinciaux et municipaux. Les frais de 141 000 \$ pour l'impression et l'expédition sont recouverts auprès d'autres abonnés. Des copies des décisions et d'autres documents sont également vendues par la Cour fédérale. En 1995-1996, la vente de ces autres documents a produit des recettes d'environ 201 000 \$, qui ont été versées au Trésor.

**186.** Si l'on recouvrait des abonnés les dépenses relatives aux recueils d'arrêts de la Cour fédérale et aux recueils d'arrêts proposés de la Cour de l'impôt, on économiserait 1,3 millions de dollars annuellement. Si les abonnés sont disposés à payer pour les recueils, ce serait un bon indice que les recueils sont nécessaires ou que les décisions déjà fournies par le



## Publication des décisions judiciaires

### Des questions d'intérêt public sont en cause

**178.** Nous avons conclu qu'il y a de nombreuses questions d'intérêt public qui doivent être résolues au sujet de l'accès aux décisions de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt. Il faut aussi déterminer dans quelle mesure le coût de production des recueils de décisions « officielles » doit être récupéré ou si la production doit être privatisée.

**179.** La *Loi sur la Cour fédérale* exige la publication de recueils d'arrêtés officiels bilingues. Il s'agit des « Recueils des arrêts de la Cour fédérale ». Selon la loi, « ne sont publiés dans le recueil que les décisions ou les extraits de décisions de la Cour considérés par l'arbitre comme présentant suffisamment d'importance ou d'intérêt ». En 1995-1996, les recueils ne contenaient qu'environ six pour cent des décisions de la Cour fédérale dans leur intégralité et environ 26 p. 100 sous forme abrégée.

**180.** Le bureau du Commissaire a expliqué que les décisions non retenues pour publication [traduction] « portent sur des affaires qui n'ont pas d'incidence juridique en ce sens que la décision est fondée sur les faits ou que les questions juridiques figurent déjà dans la jurisprudence ». Il ajoutait que « le personnel de rédaction des recueils des arrêts de la Cour fédérale prend les jugements choisis pour publication par l'arbitre et procède soigneusement à la vérification, à la révision, à l'insertion de sous-titres et à la rédaction de notes préliminaires, de même qu'à l'établissement d'une liste des affaires, des lois et des textes de doctrine invoqués par les juges, de sorte que le recueil publié présente de nombreuses caractéristiques

initiative importante qui doit être évaluée sérieusement et être élargie par les cours.

**175.** Depuis toujours, ce sont les parties et leurs avocats qui déterminent le rythme des procès. En revanche, les tribunaux peuvent, par la gestion des dossiers judiciaires :

- faire en sorte que les affaires soient régies dans les plus brefs délais, en attribuant à chacune une voie à suivre selon sa complexité et les ressources nécessaires, et en faisant le suivi de leur état d'avancement;

- favoriser le règlement en faisant en sorte que les parties se rencontrent fréquemment et en mettant à leur disposition des techniques de règlement extrajudiciaire;

- optimiser l'utilisation du temps des juges et des salles d'audience.

**176.** En juillet 1995, la Cour fédérale a communiqué une proposition visant à élargir la gestion des dossiers judiciaires à tous les types d'affaires relevant de sa compétence. Elle a transmis sa proposition à un large éventail d'utilisateurs de la Cour, ainsi qu'aux avocats, aux universitaires et à d'autres intéressés. Une proposition révisée a été transmise en juillet 1996. La Cour a informé les utilisateurs qu'elle comptait appliquer des procédures de gestion des dossiers judiciaires à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998.

**177.** La Cour de l'impôt applique aussi des procédures de gestion des dossiers judiciaires. Par exemple, elle se sert d'audiences sur l'état de l'instance dans les affaires de procédure générale pour appeler les plaideurs à comparaître devant la Cour et pour fixer les dates des procès et celles auxquelles des étapes intermédiaires doivent avoir été franchies.



instances de la Cour fédérale pourrait servir à la Cour de l'impôt à un coût beaucoup moins élevé que le coût projeté de remplacement du système de gestion des appels de cette dernière.

**172.** Nous croyons que la meilleure solution consiste pour les cours à regrouper leurs fonctions et leurs compétences de technologies de l'information. Nous estimons qu'en éliminant les doublons et qu'en partageant les systèmes des cours et le matériel connexe, de même que les réseaux de communication et les services d'entretien, le regroupement des activités permettra une économie d'environ cinq millions de dollars sur la durée de vie de dix ans d'un système.

**173.** Avec le regroupement, il serait possible de justifier des investissements qui dépassent les moyens de chacune des cours. Il y aurait une mise en commun des connaissances et de l'expérience accumulées dans l'application des technologies au processus judiciaire, de sorte que les cours seraient plus susceptibles de profiter pleinement des possibilités offertes par les technologies de l'information que si chacune agissait seule de son côté.

### La gestion des dossiers judiciaires est une initiative importante

**174.** La gestion des dossiers judiciaires est une initiative importante, qui touche les cours et les tribunaux dans de nombreuses administrations. Les deux cours utilisent et proposent diverses autres techniques à cette fin. Ces initiatives ont des répercussions importantes pour tous les aspects du fonctionnement des cours, notamment les salles d'audience, les technologies de l'information et les fonctions du personnel du greffe. La gestion des dossiers judiciaires est une

connaissent les principes ci-dessus. Si elles vont de l'avant avec leurs nombreuses initiatives, la méthode de développement des systèmes devra être documentée pour que soit assurée la qualité des nouveaux systèmes.

**169.** Il faut prendre les dispositions nécessaires pour que les utilisateurs se familiarisent avec les nouvelles technologies de l'information. Aussi, comme ce ne sont pas tous les plaideurs éventuels qui auront les connaissances et les ressources nécessaires pour accéder aux cours au moyen des nouvelles technologies, il faudra prendre les dispositions nécessaires pour accommoder ces parties.

**170.** Les locaux devront être conçus en fonction des nouvelles technologies. Les salles d'audience et les bureaux des juges devront être aménagés en fonction des réseaux informatiques et du matériel de téléconférence et de vidéocconférence qui y seront installés. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les plans des greffes locaux devront être revus. Il ne sera peut-être plus nécessaire de compter sur un greffe local pour les services de gestion des dossiers et les services au comptoir, sauf pour le soutien en salle d'audience.

### Avantages du regroupement des initiatives relatives aux technologies de l'information

**171.** Les technologies de l'information sont un domaine où le regroupement de l'administration et du greffe procurerait des avantages importants. Présentement, les deux cours élaborent et mettent en oeuvre de nouvelles technologies, chacune de leur côté. Par ailleurs, les cours pourraient chercher plutôt à mettre en place des systèmes qui seraient partagés par les deux et peut-être par d'autres. Par exemple, le système de gestion des

à ceux de toutes les parties intéressées dans le système judiciaire ».

### Mesures pour atténuer les risques de développement des technologies de l'information

**167.** Selon notre expérience de l'examen des systèmes au gouvernement fédéral, il n'y a pas de doute que, plus les projets sont étendus et plus leur budget est élevé, le risque inhérent d'échec augmente de façon exponentielle. Pour l'élaboration de nouvelles technologies, nous proposons aux cours de réduire les risques en prenant les moyens ci-après :

- les utilisateurs finaux des systèmes doivent jouer un rôle de premier plan dans le processus d'élaboration;
- les besoins doivent être définis clairement et acceptés à la fois par les utilisateurs et par les concepteurs;
- les projets doivent faire l'objet d'un suivi constant de sorte que toute mesure corrective nécessaire puisse être prise tôt;
- les projets doivent être évalués périodiquement et justifiés à nouveau par rapport aux besoins opérationnels de départ;
- les grands projets d'automatisation doivent être répartis en plus petits produits indépendants pouvant être réalisés dans un délai de six mois ou moins;

- les ressources doivent être mises en commun et des partenariats avec d'autres organisations du secteur public et du secteur privé doivent être formés pour que soient utilisées le mieux possible les compétences et les ressources précieuses;
  - des projets et des produits du commerce doivent être utilisés au lieu de produits élaborés sur mesure, si la chose est possible.
- 168.** Aucune des cours n'a documenté sa méthode pour le développement des systèmes de technologies de l'information. Toutefois, les cours indiquent qu'elles

possible de la production des certificats en matière d'impôt ».

### 163. La vidéoconférence pourrait être

particulièrement utile étant donné les changements proposés pour la gestion des dossiers judiciaires à la Cour fédérale. Sans cela, les juges pourraient avoir à se déplacer beaucoup plus étant donné qu'il est de plus en plus nécessaire qu'il y ait des contacts fréquents entre les juges et les parties à une affaire. L'utilisation de cette technologie pourrait aussi réduire les frais reliés au déplacement des avocats et des parties à une affaire, et accroître la disponibilité des témoins experts.

**164.** Il serait probablement peu efficient d'adopter ces technologies tout simplement en remplaçant des systèmes électroniques ou manuels actuels. Le plus grand avantage offert par ces technologies tient à ce que les cours pourront rationaliser leurs processus actuels, c.-à-d. éliminer des tâches qui n'ont aucune valeur ajoutée et gérer proactivement leur charge de travail. Nous avons observé que les deux cours ont l'intention de réviser leurs règles et leurs procédures en complètement de leurs initiatives d'ordre technologique.

**165.** Même si nous sommes d'avis que les deux cours pourraient beaucoup profiter des technologies, la planification et la mise en oeuvre de tels projets exige une évaluation soignée.

**166.** Dans son rapport annuel de 1994-1995, le Conseil canadien de la magistrature a fait l'observation suivante : [traduction] « Il n'est pas uniquement question ici de changements technologiques, mais aussi de la façon dont les tribunaux souhaitent structurer cet outil, élaborer et appliquer des normes uniformes qui répondent non seulement aux besoins des tribunaux mais également

coordination du temps disponible pour optimiser l'utilisation des ressources;

- la gestion automatisée des dossiers judiciaires, qui sert à faire le suivi des échéances à chaque étape d'une instruction;
- le dépôt de documents par télécopieur, par lequel il est possible de déposer des documents à la cour autrement qu'en personne;
- l'imagerie documentaire, par laquelle des images de documents sur papier sont saisies électroniquement;
- le dépôt et l'échange électroniques de documents, par lesquels des documents électroniques remplacent les documents sur support papier;
- la gestion automatisée de la charge de travail, par laquelle un système gère la charge de travail en achevant des documents électroniques à diverses étapes du déroulement des activités de la cour;
- l'enregistrement sonore des audiences, avec la transcription au besoin seulement, d'où l'élimination des sténographes;
- la transcription assistée par ordinateur, par laquelle les sténographes font la transcription des audiences de sorte que la transcription est immédiatement accessible pendant les procédures;
- les bibliothèques électroniques et l'accès à Internet, par lesquels l'information juridique et judiciaire est offerte électroniquement aux utilisateurs à l'intérieur et à l'extérieur des cours.

158. Nous avons constaté que les deux cours explorent ou projettent d'adopter un grand nombre des technologies mentionnées ci-dessus. La Cour fédérale a élaboré en 1990 un système de gestion des instances, qui sert à la tenue d'un index automatisé des documents déposés dans les affaires devant la Cour. Elle a fait l'essai d'une technologie d'imagerie

documentaire et elle projette de mettre à jour le système de gestion des instances. L'essai la vidéoconférence. Un calendrier automatisé est en voie d'élaboration pour le système de gestion des instances.

159. La Cour de l'impôt utilise un système de gestion des appels qui a une fonction semblable au système de gestion des instances de la Cour fédérale. La Cour de l'impôt projette de remplacer son système de gestion des appels. Elle projette aussi de mettre à l'essai l'enregistrement sonore des audiences et elle prévoit publier ses recueils de décisions sur support électronique.

160. Toutefois, l'utilisation des technologies de l'information dans les deux cours est encore modeste comparativement aux possibilités. Les systèmes utilisés ont évolué en réaction à la charge de travail sans cesse croissante ainsi qu'à la complexité accrue de la législation et de la jurisprudence. Même si les deux cours utilisent des technologies semblables, chacune a fait ses propres investissements et continue de le faire indépendamment.

161. Nous recommandons fortement qu'une haute priorité soit accordée à l'exploration des possibilités offertes par les technologies de l'information, en particulier le dépôt et l'échange électroniques des documents, de même que la vidéoconférence.

162. Par exemple, la Cour fédérale et Revenu Canada traitent manuellement environ 11 000 demandes de certificats en matière d'impôt sur le revenu et 2 500 demandes de certificats en matière de taxe sur les produits et services chaque année. Il pourrait y avoir un processus automatisé par lequel les demandes seraient présentées et les certificats délivrés par échange électronique des données. Après la diffusion de notre projet de rapport, la Cour fédérale a signalé son intention d'explorer l'automatisation



## Les technologies de l'information : des gains d'efficacité possibles

**153.** Les technologies de l'information ont une influence profonde sur les cours partout dans le monde. L'évolution se produit à un rythme de plus en plus accéléré, de sorte qu'il existe de nombreuses possibilités importantes d'améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'appareil judiciaire. On a tiré des conclusions semblables dans d'autres études de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt.

**154.** Dans son rapport annuel de 1994-1995, le Conseil canadien de la magistrature a exprimé, avec certaines réserves, une opinion favorable sur l'utilisation des nouvelles technologies dans les cours canadiennes. Voici ce que dit le rapport :

[traduction]

« Les juges canadiens utilisent de plus en plus les nouvelles technologies pour tenter de répondre à une demande croissante en période de restrictions financières. Grâce aux nouvelles technologies de l'information, il est possible de réduire les délais et les coûts, d'être plus précis et d'élargir l'accès aux décisions judiciaires. Tous ces aspects ne peuvent qu'améliorer l'administration de la justice et mieux faire connaître les tribunaux et leur travail. »

**155.** Le rapport contient toutefois une mise en garde, soit que plusieurs questions doivent être réglées, notamment garantir la sécurité et la fiabilité des textes électroniques, normaliser la présentation pour la préparation et la diffusion des documents, et normaliser l'identification des jugements obtenus de services électroniques. Il convient également de

noter que, le 30 juin 1995, le Comité consultatif des juges sur l'informatique a diffusé largement, pour commentaires, des propositions visant l'adoption d'une forme de citation normalisée pour les motifs de jugement publiés électroniquement. L'adoption de normes pour la publication sur support électronique ne résoudra pas tous les problèmes, mais le rapport conclut qu'elle supprimera cependant un grave obstacle à l'application des nouvelles technologies.

**La priorité devrait être accordée aux technologies de l'information pour que l'efficacité des cours soit augmentée**

**156.** La Cour de l'impôt et la Cour fédérale dépensent actuellement près de 1,7 million de dollars annuellement pour les technologies de l'information. D'après nos recherches, elles devraient prévoir consacrer annuellement de cinq à huit pour cent de leurs budgets combinés, soit de 2,5 millions à quatre millions de dollars, au soutien informatique. Un tel investissement, conjugué avec le regroupement des fonctions des technologies de l'information et la refonte des règles et des pratiques, pourrait entraîner des avantages importants.

**157.** Nous avons relevé dix domaines dans lesquels les nouvelles en technologies de l'information pourraient particulièrement s'appliquer à la Cour fédérale et à la Cour de l'impôt. D'autres administrations ont recours à ces technologies à des degrés divers. Les voici :

- la vidéoconférence, par laquelle les audiences en personne sont remplacées par des raccordements vidéo et audio entre les parties qui se trouvent à divers endroits;
- l'établissement automatisé du calendrier, par lequel un système sert à la



à la fois pondérées et non pondérées, s'élèverait à environ 1,0 million à 1,9 million de dollars. Il faut réexaminer la nécessité de tels services.

- La Cour de l'impôt a aussi des greffes à Montréal, à Toronto et à Vancouver. Le travail de ces greffes pourrait être confié à un greffe regroupé des deux cours dans cette ville ou dans un seul centre. Par ailleurs, la productivité des greffes de la Cour de l'impôt pourrait être augmentée. Nous n'avons pu estimer les économies possibles du regroupement parce que la Cour de l'impôt n'avait pas de données comparables à celles de la Cour fédérale sur la charge de travail des greffes locaux.

- Avec l'utilisation accrue des technologies, les services disponibles dans les bureaux locaux — dépôt de documents, avis sur la procédure et examen des documents — pourraient être offerts à un meilleur coût par les greffes locaux ou par les grands centres comme Montréal, Ottawa, Toronto et Vancouver, ou à partir d'un lieu central.

**149.** Le juge en chef de la Cour fédérale nous a écrit pour nous dire qu'il faut tenir compte des fondements théoriques et législatifs de l'établissement des greffes locaux. Il a rappelé que [traduction] « l'un des facteurs stratégiques ayant présidé à l'établissement de la Cour fédérale en 1971 a été une plus grande accessibilité à la Cour ». Il a aussi fait observer que, lorsque la Cour a été créée, le ministre la Justice a expliqué au Parlement que l'une de ses raisons d'être était de « rendre la justice accessible, de décentraliser le fonctionnement de la cour actuelle, de rendre la cour plus accessible, plus rapide et moins coûteuse ».

**150.** Nous convenons qu'il est important pour le maintien de

l'accessibilité que des audiences soient tenues dans tout le pays. Nous avons toutefois conclu que le moment était venu de réexaminer les pratiques et les rôles respectifs des greffes locaux et centraux dans les deux cours pour déterminer si l'accès aux cours de même que leur efficacité peuvent être améliorés. Même si chaque cour peut procéder de façon indépendante à l'évaluation des opérations des greffes, nous croyons que l'évaluation devrait porter sur les opérations des greffes des deux cours.

### Les procédures de passation des marchés

**151.** Nous avons examiné les procédures de passation de marchés dans les greffes des deux cours. Les greffes sont désignés comme ministères aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Comme nous l'avons déjà indiqué, cela veut dire qu'ils sont assujettis aux dispositions législatives et aux politiques du Conseil du Trésor en matière de gestion et de contrôle financiers.

**152.** En 1994-1995, la Cour de l'impôt a dépensé environ 800 000 \$ pour les services de sténographes judiciaires et environ 350 000 \$ pour des services de greffe. À la suite d'une vérification interne récente, le greffe de la Cour de l'impôt a modifié sa pratique qui consiste à recourir à un fournisseur unique pour la remplacer par un processus concurrentiel relativement aux services de sténographes. Les services du greffe sont toujours obtenus auprès d'un fournisseur unique. Les marchés pour ces services à Toronto et à Montréal dépassaient à ce moment-là la limite de 30 000 \$ pour les marchés auprès d'un fournisseur unique. La limite fixée pour le recours à un fournisseur unique est maintenant de 25 000 \$.

selon qu'ils travaillent à la Cour d'appel ou à la Section de première instance de la Cour fédérale.

#### Nécessité d'évaluer les rôles respectifs du greffe local et du greffe central

##### 148. Pour résoudre les problèmes

ci-dessus, il faudra faire une évaluation et procéder à un changement fondamental dans la façon dont les greffes fonctionnent. Nous en sommes venus à cette conclusion à la lumière des facteurs suivants :

- En 1994-1995, il en a coûté environ 1,4 million de dollars pour le

fonctionnement des bureaux locaux de la Cour fédérale à Halifax, Fredericton, Québec, Winnipeg, Calgary et Edmonton. Même si les salles d'audience sont à la disposition de tous les utilisateurs, nous estimons que des économies annuelles d'environ 700 000 \$ pourraient être réalisées si les opérations de ces greffes locaux étaient réduites de sorte que juge pendant les audiences. Les autres services du greffe pourraient être transférés à de plus grands bureaux ou offerts à contrat par les greffes des cours provinciales.

- D'autres économies sont possibles. Si les greffes de la Cour fédérale à Montréal, à Toronto et à Vancouver pouvaient fonctionner selon la meilleure productivité de ces centres en 1994 ou 1995, nous estimons, en fonction des taux de productivité calculés selon les inscriptions à la fois pondérées et non pondérées, que les économies pourraient s'élever à environ 1,0 million à 1,5 million de dollars annuellement.

Le greffe de la Cour fédérale à Ottawa examine le travail des greffes locaux et offre d'autres services à la Cour. Compte tenu du meilleur taux de productivité dans les plus grands centres, nous estimons que le coût annuel d'un tel examen et des services supplémentaires pour la Cour, en fonction des inscriptions

##### 145. Avis sur la procédure. Pour que

les plaideurs puissent mieux se prévaloir des services des cours, ils peuvent maintenant obtenir des avis sur la procédure en s'adressant par téléphone ou en personne au greffe central ou aux greffes locaux. Aucune des cours ne tient de données suffisantes sur les personnes qui demandent des avis sur la procédure, sur la nature des avis demandés et sur le temps et les ressources consacrées à cette activité pour que nous puissions faire une analyse d'autres solutions plus rentables.

##### 146. Effectif des salles d'audience. Il

faut réévaluer l'effectif des salles d'audience. À la Cour fédérale, on trouve pour la plupart des audiences un greffier, une autre personne qui joue le rôle de huissier audiencier et un sténographe, embauché sous contrat au besoin. Il n'y a pas de huissier audiencier distinct à la Cour de l'impôt. Le personnel pour les audiences locales, y compris les greffiers et les sténographes, est embauché à contrat au besoin. Dans certaines administrations, les sténographes ont été remplacés par des personnes qui font l'enregistrement sonore des audiences. Dans une province, une seule personne remplit les fonctions à la fois du greffe et de l'enregistrement pendant une audience. La Cour de l'impôt met cette méthode à l'essai.

##### 147. Effet de la gestion des dossiers

**judiciaires sur l'effectif.** Dans le cadre de la gestion des dossiers judiciaires, il faut que le personnel du greffe fasse un véritable suivi de l'état d'avancement des dossiers pour que les calendriers soient respectés. Une haute compétence peut être exigée de ce personnel. La Cour fédérale propose que des protonotaires soient formés à présider certains types de conférences de gestion des dossiers judiciaires. Les protonotaires relèveraient du juge en chef ou du juge en chef adjoint,

de la charge de travail utilisées par la Cour fédérale. Par conséquent, l'intégration d'autres variables comme le propose la Cour fédérale ne change pas sensiblement les résultats de notre analyse.

### Facteurs influant sur la productivité

#### 141. Pratiques de gestion des

dossiers. Certaines pratiques de gestion

des dossiers par les greffes de la Cour fédérale doivent être revues. Le personnel des greffes examine attentivement les documents présentés à la Cour pour s'assurer qu'ils sont conformes aux règles de la Cour. Les fonctionnaires du greffe qui comptent plus d'expérience vérifient constamment le travail de ceux qui en ont moins. Nous avons aussi constaté que les fonctionnaires du greffe à Ottawa examinent le travail exécuté dans les bureaux locaux, ce qui équivaut à du double emploi.

142. Les fonctionnaires du greffe ont expliqué que, sans ces pratiques, la Cour perdrait du temps si les documents étaient incomplets ou non conformes aux exigences de dépôt devant la Cour. Il faudrait à notre avis évaluer la nécessité d'un tel examen. Nous signalons qu'il incombe aux personnes qui déposent des documents de s'assurer que ceux-ci sont conformes aux règles de la Cour. Dans d'autres administrations, il y a rarement plus d'une personne qui examine les documents et il s'agit alors essentiellement de déterminer si les exigences minimales ont été remplies.

143. **Multiplication des documents.** Lorsque les documents sont déposés au greffe local de l'une ou l'autre cour, au moins deux dossiers sont tenus — l'un à Ottawa et l'autre sur place. Si l'affaire se rend en audience, un « troisième dossier » contenant certains documents peut être

créé pour le juge qui préside. Si les parties à une affaire ne sont pas dans la même ville, d'autres dossiers peuvent être créés dans d'autres greffes locaux. Plus précisément, les affaires de longue durée produisent beaucoup de paperasse et en gonflent les besoins en copies et en stockage. On tient des dossiers en double dans les bureaux locaux pour que les juges, les plaideurs et d'autres personnes puissent consulter les documents déposés. Cependant, les dossiers en double ne contiennent pas nécessairement tous les documents des dossiers à Ottawa. Lorsque la date de l'audience d'une affaire est fixée ou qu'un dossier doit être mis à jour, le greffe local s'assure que son dossier est complet.

#### 144. Certains des juges que nous

avons interrogés se demandent pourquoi il faudrait tenir des dossiers en double dans tous les cas et certains ont indiqué que de tels dossiers ne sont pas du tout nécessaires. Ils ont signalé que les plaideurs reçoivent déjà copie de tous les documents importants. En général, on ne tient pas de dossier en double dans d'autres administrations. La pratique habituelle consiste à tenir un registre central des dossiers de la cour dans une ville. Dans certaines administrations, les membres du public peuvent avoir accès à l'ordinateur de la cour pour obtenir une liste des documents déposés au greffe. Il faudrait réévaluer l'utilité de la reproduction de tous les dossiers tenus par la Cour fédérale et la Cour de l'impôt et, si certains doubles sont nécessaires, il faudrait songer à la possibilité de consulter ces dossiers au moyen de technologies de l'information. La Cour de l'impôt nous a indiqué qu'elle appuie [traduction] « l'idée selon laquelle, avec les technologies avancées, les reproductions de dossier ne seront plus nécessaires ».



inscriptions de la Cour de l'impôt  
n'ont pas fait l'objet d'une  
pondération semblable. »

**139.** Le greffe nous a également  
indiqué par écrit que la pondération ne  
donne pas une indication réaliste de la  
charge de travail relative. Voici ce qu'il  
signale :

[traduction]

« Par exemple, la formule utilisée ne  
tient pas compte du fait que le bureau  
de Montréal de la Cour fédérale doit  
composer avec près de deux fois plus  
de motions à renvoyer que celui de  
Toronto (74,7 par poste équivalent à  
temps plein (ETP) comparativement à  
46,2). Vancouver a donné suite à  
relativement plus de jugements et  
d'ordonnances sans comparution  
personnelle que Toronto; il y a plus de

jours d'audience à Vancouver par  
ETP que dans tout autre bureau. »

**140.** Même si nous reconnaissons que

le nombre d'inscriptions n'est pas une  
mesure parfaite de la charge de travail du  
greffe, c'est le seul indicateur global  
disponible. Les autres mesures que sont le  
nombre de jours d'audience, de motions  
écrites et de nouvelles affaires sont des  
statistiques de gestion utiles; toutefois, si  
l'on s'en sert comme mesure de

productivité, chacune ne dénoterait que le  
travail associé à cette activité particulière.  
Les inscriptions sont un indicateur  
supérieur parce qu'elles correspondent au  
travail associé avec toute une gamme  
d'activités du greffe (des inscriptions sont  
faites pour toutes les activités importantes  
dans le fonctionnement du greffe). En  
outre, le nombre d'inscriptions est en  
étroite corrélation avec d'autres mesures

Pièce 9

Greffe de la Cour de l'impôt – productivité<sup>1</sup>

| Lieu  | Dépenses totales<br>(en milliers de \$) <sup>2</sup> | Effectif <sup>3</sup> |
|---|--|-----------------------|
| Ottawa (Direction de la gestion des appels) | 2 493  | 35                    |
| Montréal                                    | 408  | 7                     |
| Toronto                                     | 334  | 6                     |
| Vancouver                                   | 265  | 5                     |
| Total des ressources                        | 3 500  | 53                    |

|                                     |        |
|-------------------------------------|--------|
| Total des inscriptions <sup>4</sup> | 74 788 |
| Dépenses totales par inscription    | 47 \$  |

Source : Greffe de la Cour canadienne de l'impôt

<sup>1</sup> Le taux de productivité du greffe de la Cour de l'impôt ne doit pas être comparé à celui du greffe de la Cour fédérale parce que la  
valeur d'une inscription n'a pas été harmonisée entre les deux cours.

<sup>2</sup> Dépenses de l'exercice 1994-1995. Les dépenses excluent le coût des locaux, lesquels sont payés par Travaux publics et Services  
gouvernementaux Canada.

<sup>3</sup> Il s'agit des postes au mois de novembre 1994, à l'exclusion des postes vacants.

<sup>4</sup> D'après l'année civile 1994. Une inscription est un document ou un événement inscrits dans le Système de gestion des appels de la  
Cour de l'impôt. Il n'y a pas de données sur les inscriptions pour les bureaux régionaux puisque la majorité des inscriptions sont faites  
à Ottawa.



Pièce 8

Greffes de la Cour fédérale – productivité

les éléments ci-après qui servent à l'évaluation de la charge de travail relative des sections opérationnelles : nombre de nouvelles affaires; jours de séance de la Cour; documents produits; audiences; motions écrites; décisions et motifs. Aussi, le programme de réduction des délais est une source d'information utile pour la planification de gestion.

Pour ce qui est de la pondération adoptée dans le rapport, nous n'acceptons pas la formule retenue.

Nous sommes d'avis que les audiences et les décisions devraient aussi au moins être prises en compte. L'étude attribue une pondération de 0,5 à toutes les inscriptions associées à l'immigration et aux paiements anticipés pour le grain des Prairies, et une pondération de 0,25 pour les certificats, apparemment parce qu'il y aurait des gains d'efficacité quand on instruit un grand nombre d'affaires selon une procédure commune. Or, nous faisons observer que les

| Lieu                                  | Dépenses <sup>1</sup><br>(en milliers<br>de \$) | Effectif <sup>2</sup> | Inscriptions <sup>3</sup><br>pondérées | Dépenses totales<br>par inscription<br>pondérée<br>(\$) | Dépenses<br>salariales<br>par inscription<br>pondérée (\$) |
|---------------------------------------|---|-----------------------|--|---|--|
| Fredericton                           | 184   | 1                     | 747                                    | 246   | 161  |
| Calgary                               | 274   | 4                     | 1 626                                  | 169   | 110  |
| Ottawa (Section de première instance) | 4 036   | 106                   | 37 305                                 | 108   | 101  |
| Halifax                               | 211   | 3                     | 1 682                                  | 125   | 89   |
| Montréal                              | 2 473   | 48                    | 19 642                                 | 126   | 87   |
| Vancouver                             | 1 166   | 19                    | 10 651                                 | 109   | 71   |
| Edmonton                              | 272   | 4                     | 2 692                                  | 101   | 70   |
| Québec                                | 184   | 2                     | 1 479                                  | 124   | 56   |
| Toronto                               | 2 378   | 55                    | 34 730                                 | 68  | 50   |
| Winnipeg                              | 294   | 5                     | 5 049                                  | 58  | 37   |
| Bureaux provinciaux <sup>4</sup>      | 78  | S.O.                  | S.O.                                   | S.O.  | S.O.   |

SOURCE : Greffe de la Cour fédérale du Canada

S.O. = Sans objet

1 Dépenses de l'exercice 1994-1995. Les dépenses excluent le coût des locaux, lesquels sont payés par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

2 Il s'agit des postes au mois de septembre 1994, à l'exclusion des postes vacants.

3 Après l'année civile 1994. Une inscription est tout document ou événement inscrit dans le Système de gestion des instances de la Cour fédérale. Aux fins de la présente analyse, nous avons attribué aux inscriptions une valeur de 1,0, sauf celles de l'immigration, des paiements anticipés pour le grain des Prairies et des certificats. Nous avons attribué une valeur de 0,50 aux inscriptions relatives à l'immigration et aux paiements anticipés pour le grain des Prairies, et une valeur de 0,25 aux inscriptions relatives aux certificats. Les inscriptions relatives au travail de la Division d'appel sont incluses pour tous les bureaux, sauf Ottawa. Les dépenses pour le travail de la Division d'appel et de la Section de première instance sont incluses pour tous les bureaux, sauf Ottawa, où seulement les dépenses de la Section de première instance sont utilisées.

4 Les inscriptions relatives aux documents de la Cour fédérale du Canada déposés dans les greffes provinciaux sont entées par les bureaux locaux de la Cour fédérale; p. ex., le bureau de Fredericton fait les inscriptions pour Saint-Jean (N.-B.), St. John's et Charlottetown.

parce qu'il n'y avait pas beaucoup de différence dans la charge de travail représentée par chacun des types d'inscription. Il faut signaler que les taux de productivité du greffe que nous avons calculés pour chaque cour ne doivent pas être comparés parce que la valeur associée au travail pour une inscription n'a pas été normalisée entre les cours.

**137.** Nous avons constaté que la productivité varie considérablement entre divers greffes de la Cour fédérale. L'écart se maintient, que les inscriptions portent une valeur égale ou qu'elles soient pondérées en fonction de diverses hypothèses. On trouvera aux pièces 8 et 9 un résumé de la productivité des greffes des cours. Par exemple, le greffe de Toronto de la Cour fédérale accomplit environ trois fois plus de travail que celui de Vancouver, mais à un coût de fonctionnement annuel deux fois supérieur seulement. Aussi, en 1994, Toronto et Montréal ont dépensé à peu près la même somme annuellement pour leur fonctionnement, soit environ deux millions de dollars, mais Toronto a traité environ 34 000 inscriptions pondérées comparativement à environ 19 000 pour Montréal. Nous avons relevé un certain nombre de pratiques qui influent sur la productivité. Il en est question ci-après.

**138.** La Cour fédérale se sert des inscriptions comme indicateur de sa charge de travail dans la partie III du *Budget des dépenses* qu'elle présente au Parlement. Le greffe de la Cour fédérale affirme que les inscriptions sont un indicateur valable, mais il n'accepte pas l'analyse ci-dessus. Voici ce qu'il nous a écrit :

[traduction]  
« Nous convenons que les inscriptions sont un indicateur valable du travail du greffe. Outre les inscriptions, le greffe de la Cour fédérale a élaboré des systèmes de rapports pour saisir

employés pour toute la durée des instructions en salle d'audience.

**135.** Ni l'une ni l'autre cour n'a pu nous fournir de données sur le temps et les ressources consacrées à ces activités, ni n'ont-elles de normes pour l'exécution des tâches. Elles disposent toutefois de renseignements sur les inscriptions. En l'absence de normes pour l'exécution des tâches, nous croyons que le meilleur indicateur disponible de la charge de travail est le nombre d'inscriptions, pondérées selon le travail accompli par dossier.

**136.** Une inscription est un document ou un fait enregistré dans le système d'information de gestion de l'une ou l'autre cour. Chaque inscription représente une unité de travail associée avec chaque étape du déroulement d'une affaire. Toutes les inscriptions sont traitées également, comme s'il n'y avait aucune différence dans la quantité de travail représentée par chacune. Selon nos observations, nous croyons que les inscriptions associées à certains types d'affaires inscrites en Cour fédérale devaient être pondérées parce qu'elles représentaient moins de travail que d'autres. Aux fins de notre analyse, nous avons attribué à toutes les inscriptions de la Cour fédérale, sauf celles qui sont associées à l'immigration, aux paiements anticipés pour le grain des Prairies et aux certificats, une valeur de 1,0. On a attribué une valeur de 0,50 aux inscriptions de l'immigration et des paiements anticipés pour le grain des Prairies et une valeur de 0,25 aux inscriptions relatives aux certificats. D'après notre analyse et nos consultations, nous croyons que le nombre total d'inscriptions pondérées faites par un greffe dans une période donnée correspond à sa charge de travail. Nous n'avons pas cru que les inscriptions à la Cour de l'impôt devaient être pondérées

les locaux des cours tout en maintenant l'apparence d'indépendance judiciaire ».

#### Halifax

#### 129. Cela coûte cher d'avoir des

locaux à vocation unique indépendants pour les cours. À Halifax par exemple, Travaux publics et Services

gouvernementaux Canada a proposé que la Cour fédérale emménage dans un immeuble où le Ministère serait le seul autre locataire. La Cour s'est opposée à cette proposition. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada estime que la cohabitation exigerait un investissement en capital de trois millions de dollars, et des frais d'exploitation annuels de 309 000 \$ environ. La

construction d'un immeuble à vocation unique, selon les préférences de la Cour, devrait coûter 8,8 millions de dollars en capital et 270 000 \$ en frais d'exploitation annuels.

130. Après la diffusion de notre projet de rapport, la question a été réexaminée et le greffe de la Cour fédérale à Halifax a emménagé dans de nouveaux locaux, dont les frais de location annuels sont de 42 000 \$.

131. Au cours de juin 1996, la Cour de l'impôt a entamé des pourparlers avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour obtenir des salles d'audience et des locaux judiciaires à Halifax. La Cour a présenté cette demande parce que, à son avis, le nombre d'affaires à Halifax augmentait sensiblement et que la location de salles de réunion à l'hôtel pour les séances n'était plus satisfaisante. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et la Cour de l'impôt ont discuté de la possibilité d'utiliser la salle des enquêtes prétables dans le nouveau greffe de la Cour fédérale. La Cour de l'impôt a indiqué que cela ne répondrait pas à ses

exigences. L'utilisation de la salle d'audience et du bureau des juges de la citoyenneté est envisagée. Cette option serait peu coûteuse.

#### L'établissement de centres judiciaires pourrait optimiser les économies

#### 132. Travaux publics et Services

gouvernementaux Canada a proposé l'établissement de centres judiciaires fédéraux pour offrir l'accès aux cours et tribunaux fédéraux en un seul lieu centralisé. On obtiendrait ainsi des économies à long terme vu qu'il serait moins nécessaire de louer des locaux distincts pour les greffes et des salles d'audience pour les cours et tribunaux fédéraux. On songe à établir des centres judiciaires à Toronto, Montréal, Vancouver et Halifax. De plus, on a aussi

proposé de s'allier à la province de l'Ontario pour la construction d'un centre judiciaire fédéral-provincial. Toutefois, la Cour fédérale et la Cour de l'impôt s'opposent à l'inclusion de tribunaux et de commissions dans ces centres.

#### 133. Nous croyons que les centres

judiciaires sont la meilleure façon de réaliser des économies et d'obtenir des gains d'efficacité pour les salles d'audience et les bureaux du greffe, particulièrement si les greffes des cours sont regroupés. Nous croyons également que les commissions et les tribunaux fédéraux devraient aussi être logés dans ces centres là où l'efficacité l'exige.

#### La productivité du greffe pourrait être améliorée

#### La productivité des greffes varie

134. Les opérations du greffe sont essentiellement les suivantes : fournir des services d'information aux plaideurs et aux avocats, assurer les services de gestion des dossiers pour les cours et voir à la présence de greffiers et d'autres



tribunaux du gouvernement peuvent être portées en appel devant elle que la Cour fédérale s'est toujours opposée à la cohabitation avec ces derniers. Sa position est la suivante : il existe un segment important de la population qui croit encore que la Cour est une « Cour du gouvernement », au sens où elle aurait un « préjugé » en faveur du gouvernement fédéral. Pour dissiper cette opinion et pour faire en sorte de ne pas être perçue comme un autre ministère, commission, conseil ou tribunal du gouvernement, chacun des quatre juges en chef de la Cour a exigé que, en sa qualité de cour supérieure, la Cour fédérale ne cohabite pas avec d'autres organismes fédéraux. Voilà ce qui est et a toujours été la raison de l'opposition. Mais cela n'empêche pas la cour de louer ses locaux à d'autres commissions. De fait, l'administrateur et moi-même vous avons informés que le Conseil du Trésor avait exigé que la Cour le fasse. »

**127.** La Cour fédérale a fait part de ses réserves au sujet de la cohabitation au Conseil du Trésor et à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Il n'y a pas eu d'entente à ce sujet.

**128.** En septembre 1996, le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a écrit aux cours et au commissaire à la magistrature fédérale pour indiquer que son Ministère est d'avis que [traduction], « il est possible de faire cohabiter les cours dans des immeubles occupés par la plupart des ministères et organismes gouvernementaux, ainsi que par des commissions et tribunaux, tout en conservant l'apparence d'indépendance nécessaire ». Le Ministère a proposé que le projet de normes nationales pour les cours soit réexaminé [traduction] « de façon à ce que soit assurée la viabilité économique des décisions à prendre sur

que les locaux proposés seraient comparables aux locaux dans d'autres provinces. Elle a aussi laissé entendre que le nombre d'affaires entendues à St. John's augmenterait, puis que certains plaideurs de Terre-Neuve vont actuellement à Fredericton, à Halifax ou à Ottawa pour l'audition de leur cause.

**123.** À la suite de la diffusion de notre projet de rapport, la question est en voie d'être réexaminée. La Cour fédérale a réduit d'environ 50 p. 100 ses besoins d'espace et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada examine la possibilité d'utiliser des locaux de la cour provinciale.

**124.** La Cour de l'impôt a informé Travaux publics et Services gouvernementaux Canada que l'utilisation de salles de réunion dans des hôtels à St. John's n'est plus satisfaisante en raison de l'augmentation marquée du nombre d'affaires. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada examine les solutions de rechange.

## La cohabitation entraînerait des économies appréciables

**125.** Il est possible de réaliser des économies supplémentaires par la cohabitation avec d'autres cours, avec d'autres commissions et tribunaux fédéraux, et avec d'autres entités fédérales. Les deux cours prêtent leurs salles d'audience à d'autres utilisateurs, comme le Tribunal canadien des droits de la personne, selon leur disponibilité. Elles ne jugent toutefois pas convenables de partager officiellement des locaux avec ces utilisateurs ou de cohabiter avec eux.

**126.** Voici ce que nous a expliqué le juge en chef :

[traduction] « Ce n'est pas seulement parce que les décisions d'autres commissions et



présentation au Conseil du Trésor, la Cour a indiqué qu'elle voulait augmenter de deux fois et demie l'espace qu'elle louait, pour se conformer aux exigences des normes nationales proposées pour les cours et pour répondre à ses besoins à long terme. En juin 1996, l'administrateur de la Cour fédérale nous a informés que [traduction] « le besoin d'espace supplémentaire s'est présenté en raison des diverses difficultés qui étaient inhérentes à la conception originale » des locaux actuels. Comme il était impossible d'obtenir l'espace supplémentaire dans l'immeuble actuel, il a été proposé que le bail en vigueur ne soit pas renouvelé.

**117.** Même si la Cour de l'impôt est une grande utilisatrice des salles d'audience de la Cour fédérale à Winnipeg, la consultation entre l'administration de la Cour de l'impôt, L'administration de la Cour fédérale nous a remis une lettre dans laquelle elle indique que certains pourparlers ont eu lieu entre les cours dès le début du processus de planification. Toutefois, la Cour de l'impôt affirme qu'elle [traduction] « a appris les intentions de la Cour fédérale au sujet de nouveaux locaux à Winnipeg en lisant le projet de rapport [du vérificateur général]. »

**118.** Après la diffusion de notre projet de rapport, les fonctionnaires ont reconsidéré la possibilité que les cours restent dans les mêmes installations. En août 1996, le bail en vigueur a été renouvelé avec une superficie un peu plus grande à un coût d'environ 215 000 \$ annuellement.

**St. John's**

**119.** Le bureau du greffe à la Cour fédérale de St. John's est actuellement

aménagé dans les bureaux de la Cour provinciale. Lorsqu'une audience doit être tenue à St. John's, la Cour fédérale emprunte à la province une salle d'audience et les locaux connexes. En contrepartie, la Cour fédérale verse un montant pour les services rendus par le personnel de la Cour provinciale et pour l'utilisation des salles d'audience. Nous avons observé que seulement 56 nouvelles affaires tout au plus ont été engagées annuellement à St. John's de 1993 à 1995. En 1994, la Cour fédérale n'a siégé que sept jours à St. John's.

**120.** En 1995 et 1996, le juge en chef de la Section de première instance de la Cour suprême de Terre-Neuve a indiqué que cette cour ne pourrait plus désormais répondre aux besoins de la Cour fédérale dans son palais de justice de St. John's.

**121.** En janvier 1996, deux nouvelles salles d'audience de la Cour fédérale et un bureau du greffe ont été proposés pour St. John's, soit des dépenses d'aménagement d'environ deux millions de dollars et des frais de location de 474 000 \$ annuellement, plus environ 239 000 \$ annuellement pour les salaires du personnel du greffe. Les locaux ont été conçus selon le projet de normes nationales pour les cours.

**122.** Au moment où la proposition a été faite, la Cour de l'impôt nous a indiqué que la consultation n'avait pas été suffisante. Elle a aussi signalé qu'elle siège plus souvent à St. John's que la Cour fédérale. La Cour fédérale nous a informés que [traduction] « dans la mesure où il [s'agissait] d'une présentation conjointe de la Cour fédérale du Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, il n'était pas nécessaire de consulter nos collègues de la Cour de l'impôt. Leurs besoins nous étaient connus et ont été pris en compte... » La Cour fédérale a indiqué

- Travaux publics et Services  
gouvernementaux Canada se sont  
rencontrés pour examiner la situation du  
projet de l'immeuble de la Cour fédérale à  
Ottawa. Nous avons demandé au  
Ministère de nous informer de sa position  
actuelle sur le projet d'immeuble et de  
nous indiquer s'il avait demandé à la Cour  
fédérale de recommencer le processus  
d'approbation. Le Ministère a indiqué que  
[traduction], « il n'a pas expressément  
demandé à la Cour fédérale du Canada de  
prendre des mesures pour recommencer le  
processus d'approbation pour l'immeuble  
de la Cour fédérale à Ottawa. Les  
fonctionnaires [de Travaux publics et  
Services gouvernementaux Canada] ont  
plutôt consenti à entamer les étapes  
nécessaires pour terminer ses travaux  
internes à ce sujet de sorte que des  
recommandations éclairées soient faites  
sur le projet d'immeuble de la Cour  
fédérale. Cette position était fondée sur  
l'opinion des fonctionnaires de la Cour  
fédérale, exprimée lors de la rencontre du  
7 novembre [1996], selon laquelle un  
immeuble de la Cour fédérale à Ottawa  
serait toujours nécessaire, peu importe les  
modifications des exigences des  
programmes qui pourraient découler de  
votre étude en cours sur la structure des  
cours ».
- 116. La Cour fédérale a réservé les  
Winnipeg**  
salles d'audience actuelles à Winnipeg  
pendant la période de 1993 à 1995 à des  
taux allant de 7 à 12 p. 100; le taux  
d'utilisation réelle s'est échelonné de 5 à  
9 p. 100. En février 1996, la Cour fédérale  
et Travaux publics et Services  
gouvernementaux Canada ont demandé  
l'approbation du Conseil du Trésor pour  
l'aménagement de nouveaux locaux à  
Winnipeg. Les locaux proposés auraient  
un coût en capital de 2,5 millions de  
dollars et les frais de location annuels  
s'élevaient à environ 763 000 \$. Dans sa
- d'audience, 45 bureaux de juges et du  
greffe, et 351 places de stationnement,  
dont 167 seraient à l'usage de la Cour  
fédérale. Les deux salles d'audience  
actuelles dans l'immeuble de la Cour  
suprême seraient encore utilisées par la  
Cour fédérale. Une deuxième étape a été  
examinée, soit l'aménagement paysager et  
un lien souterrain donnant accès aux deux  
salles d'audience dans l'immeuble de la  
Cour suprême.
- 112. L'ampleur des installations**  
proposées est supérieure à ce que prévoit  
le projet de normes nationales pour les  
cours. La Cour de l'impôt et d'autres  
entités fédérales ne cohabiteront pas dans  
l'immeuble. Nous relevons ce qui suit  
dans une lettre du 29 janvier 1986 du  
ministre de la Justice : [traduction]  
« Enfin, pour ce qui est des nouveaux  
locaux de la Cour fédérale à Ottawa, le  
commissaire à la magistrature fédérale, de  
concert avec le cabinet du Ministre,  
coordonnera ces entreprises avec le  
Conseil du Trésor. Il faut examiner la  
possibilité d'inclure la Cour de l'impôt et  
d'autres tribunaux dans une proposition ».
- 113. Compte tenu de l'utilisation**  
actuelle que les deux divisions de la Cour  
fédérale font des salles d'audience, il leur  
suffit amplement de quatre salles.  
L'ouvrage proposé donnerait à la Cour  
fédérale treize salles d'audience à Ottawa.
- 114. Nous avons conclu que le**  
regroupement des locaux de la Cour  
fédérale à Ottawa serait souhaitable. Il  
faudrait toutefois justifier la nécessité de  
locaux pour le greffe et les salles  
d'audience. Si les cours sont fusionnées  
ou que leurs greffes sont regroupés, il  
faudrait repenser la nature des  
installations nécessaires dans la région de  
la capitale nationale.
- 115. En novembre 1996, des**  
fonctionnaires de la Cour fédérale et de

d'utilisation réel, de 35 à 43 p. 100. Le taux de réservation de la Division d'appel pour la salle d'audience de l'ouest s'est échelonné de 37 à 46 p. 100; le taux d'utilisation réel, de 33 à 42 p. 100. La Section de première instance utilise aussi parfois les salles des commissions et tribunaux fédéraux.

**107.** L'idée d'un immeuble de la Cour fédérale à Ottawa est envisagé depuis la création de la cour en 1971, et diverses propositions ont été faites. En 1989, la Cour fédérale a proposé la construction de son propre immeuble d'une valeur de 80 millions de dollars. En février 1990, le Conseil du Trésor a approuvé le projet de façon préliminaire et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a consacré ensuite environ 2,3 millions de dollars à la planification et à la conception du projet. En février 1990, le Conseil du Trésor a aussi approuvé des dépenses de près de 2,6 millions de dollars sur six ans. Ces fonds, comme il est indiqué dans la lettre de décision du Conseil, devaient servir à la Cour [traduction] « pour la préparation et la communication de ses besoins en matière de travaux de construction ». À ce jour, la Cour a dépensé environ 2,4 millions de dollars.

**108.** En mars 1996, la Cour fédérale nous a communiqué des renseignements indiquant qu'une bonne partie du montant de 2,6 millions de dollars approuvé par le Conseil du Trésor avait servi à d'autres projets plutôt qu'à la planification du nouvel immeuble. Des fonctionnaires supérieurs du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés que [traduction] « le Conseil du Trésor s'attendait à ce que la Cour fédérale se serve des fonds approuvés pour le projet aux fins prévues dans la lettre de décision du Conseil ». L'administrateur de la Cour fédérale nous a informés, tout comme le Secrétariat du Conseil du Trésor, que le Secrétariat avait

approuvé l'utilisation des fonds pour d'autres projets. La Cour n'a pu étayer cette affirmation et le Secrétariat du Conseil du Trésor a informé l'administrateur qu'il n'avait pas de document justifiant une telle approbation. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a demandé à l'administrateur de fournir un document écrit précisant les détails de la réaffectation. Le 25 octobre 1996, l'administrateur a transmis de nouveaux renseignements indiquant qu'une somme de 516 522 \$ avait été réaffectée à d'autres projets de logement. L'administrateur a aussi demandé au Secrétariat du Conseil du Trésor de lui communiquer [traduction] « les extraits des politiques qui indiquent clairement » que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit être informé « lorsqu'un changement important se produit dans une grande initiative pour laquelle des fonds supplémentaires ont été approuvés par le Conseil du Trésor ou qu'une approbation expresse du CT a été reçue ».

**109.** Après avoir examiné l'utilisation des 2,6 millions de dollars, nous avons constaté que tout l'argent a été dépensé et que de 700 000 \$ à 900 000 \$ ont été consacrés à d'autres projets.

**110.** Le Conseil du Trésor, un comité du Cabinet établi par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est chargé de la gestion financière au gouvernement du Canada. Le greffe de la Cour fédérale est assujéti à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et aux politiques du Conseil du Trésor en matière de gestion et de contrôle financiers. Nous souscrivons entièrement au principe suivant lequel les fonds approuvés par le Conseil du Trésor à une fin expresse doivent être utilisés à cette fin et ne pas être réaffectés sans l'approbation explicite du Conseil.

**111.** **Le projet.** L'immeuble proposé compte neuf étages avec onze salles



[à notre avis] dans l'intérêt public que nous les réexaminions pour déterminer si elles sont abordables et applicables dans les diverses régions du Canada ».

## La construction proposée de salles d'audience devrait être réévaluée

**103.** La Cour fédérale a proposé

l'exécution de travaux pour un montant de 93 millions de dollars à Ottawa et ailleurs. Elle est d'avis qu'elle a besoin avant tout d'un immeuble qui lui est propre pour son bureau principal à Ottawa. Nous avons constaté que la planification des installations de la Cour fédérale à Ottawa et dans d'autres centres est insuffisante.

### Ottawa

**104.** Les juges de la Section de première instance à Ottawa sont logés dans le Centre Banque Royale, tandis que les juges de la Division d'appel sont logés dans l'immeuble de la Cour suprême. Le personnel du greffe est logé dans six immeubles différents de la région de la capitale nationale.

**105.** La Section de première instance dispose de deux salles d'audience dans le Centre Banque Royale et d'une « salle d'audience protégée » à un autre endroit, laquelle ne sert qu'à des fins spéciales. Elle dispose dans un autre immeuble d'autres locaux qui ne servent qu'aux tribunaux. Pour les fins de la présente analyse, nous avons utilisé seulement les deux salles d'audience du Centre Banque Royale et la salle d'audience de l'est dans l'immeuble de la Cour suprême; en général, la Section de première instance utilise la salle d'audience de l'est et la Division d'appel utilise celle de l'ouest.

**106.** De 1993 à 1995, le taux de réservation de la Section de première instance pour ses trois salles d'audience s'est échelonné de 38 à 51 p. 100; le taux

superficie recommandée pour quatre administrations sur six. Cependant, les normes de deux administrations étaient égales ou supérieures aux normes nationales pour la superficie réservée au personnel du greffe.

**100.** Nous n'avons pu déterminer

clairement quand et comment les normes proposées devront s'appliquer. On y lit : [traduction] « qu'elles sont rédigées pour être consultées et appliquées. Elles ne seront toutefois valables que si les gens y croient et sont disposés à en exiger

l'application. Pour que ce document soit crédible et clair, il a été mis à l'essai et examiné en profondeur. Il représente par conséquent une sorte de contrat entre les cours, à titre d'utilisateurs de l'espace, et TPSCG [Travaux publics et Services gouvernementaux Canada] qui en est le pourvoyeur ».

**101.** Toutefois, la Cour fédérale nous a informés que les normes proposées excèdent ses besoins. La Cour de l'impôt indique qu'à son avis les normes fixent des limites supérieures. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous a indiqué que [traduction] « les normes ont été conçues pour servir de lignes directrices, et non comme une exigence minimale, pour toutes les nouvelles cours sauf les salles d'audience pour les autochtones. Les normes servent de trousse, dans laquelle on ne choisit que les éléments propres à un lieu donné ».

**102.** En septembre 1996, après la diffusion de notre projet de rapport, le sous-ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a écrit aux cours et au commissaire à la magistrature fédérale pour demander que les normes soient réexaminées. Le sous-ministre a indiqué : [traduction] « Ces normes ont été élaborées avant l'examen des programmes et les restrictions financières actuelles et il serait



95. Le General Accounting Office des États-Unis favorise l'adoption d'une formule fondée sur des facteurs liés directement au temps nécessaire pour entendre divers types d'affaires; il en est de même dans une étude récente portant sur les cours provinciales de la région métropolitaine de Toronto.

96. Ni la Cour fédérale du Canada ni la Cour canadienne de l'impôt ne

recueillent de données sur l'utilisation des salles d'audience par type d'affaires et n'ont pu par conséquent nous fournir cette information. Elles sont ainsi incapables d'estimer les besoins de salles d'audience dans l'avenir selon les types d'affaires et la durée des audiences.

### Les normes nationales pour les cours doivent être réévaluées

97. Les normes relatives aux locaux

pour les deux cours et les greffes ne favorisent pas l'utilisation efficiente de l'espace et dépassent, à plusieurs égards, celles d'autres administrations. En 1993, Travaux publics et Services

gouvernementaux Canada et les cours ont commencé à élaborer des normes

nationales pour les locaux judiciaires. Les normes devaient être élaborées compte tenu de la cohabitation avec des

commissions et des tribunaux fédéraux et de l'établissement de centres judiciaires fédéraux régionaux. Les travaux ne sont pas encore terminés mais une série de normes à l'état de projet ont été élaborées. Ces normes ont été utilisées pour

l'acquisition d'espace supplémentaire, sauf pour les salles d'audience, pour la Cour fédérale à Vancouver et à Calgary.

98. Les normes ne prévoient pas le partage de salles d'audience par les deux cours. Elles prévoient plutôt :

- des styles et des finis distincts pour les salles d'audience — celles de la Cour

- il y a des salles d'habillage distinctes pour les juges de chaque cour, ainsi que des greffes distincts et des locaux distincts pour le personnel.

99. Nous avons comparé les normes nationales proposées pour les cours avec celles de l'Angleterre, des États-Unis, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec. Les comparaisons sont

difficiles à faire en raison des différences entre les cours des diverses administrations. Lorsque c'était possible, nous avons comparé les normes en fonction de la superficie des salles d'audience par personne, selon les divers diagrammes de disposition des sièges dans le projet de normes nationales. Lorsque cela n'était pas possible, nous les avons comparées selon les dimensions. Les normes nationales proposées dépassent celles de la plupart des autres

administrations sous plusieurs aspects importants. La superficie recommandée pour les salles d'audience par personne, ou les dimensions, dépasse celle des sept autres administrations d'au moins 40 p. 100 environ. Les dimensions des bureaux des juges recommandées par les normes nationales dépassent d'environ 20 p. 100 celles de quatre administrations. Cependant, les normes d'une

administration pour les dimensions des bureaux des juges dépassaient d'environ 16 p. 100 les normes nationales. La superficie recommandée pour le personnel du greffe dépasse d'environ 40 p. 100 la

locaux ou de services. Chaque cour a ses propres bureaux pour les juges, son propre comptoir, son personnel du greffe et ses services de soutien administratif.

### 93. Les deux cours et Travaux publics et Services gouvernementaux

Canada projettent d'acquérir des locaux à Vancouver en 1999 pour l'aménagement d'un centre judiciaire fédéral. Cette installation coûtera au moins dix millions de dollars. La proposition mentionne la construction de treize salles d'audience pour la Cour fédérale et cinq pour la Cour de l'impôt. Selon les projets actuels, les commissions et les tribunaux fédéraux ne cohabiteraient pas avec les cours dans le nouveau centre. Comme il a été indiqué ci-dessus, le taux de réservation de la Cour fédérale pour ses salles d'audience à Vancouver pendant la période de 1993 à 1995 s'est échelonné de 30 à 65 p. 100; l'utilisation réelle s'est échelonnée de 22 à 45 p. 100. Le taux de réservation des salles d'audience de la Cour de l'impôt a été de 54 p. 100 en 1994 et de 59 p. 100 en 1995; l'utilisation réelle s'est échelonnée de 30 à 34 p. 100 pendant les années 1993 à 1995.

### Les méthodes utilisées par les cours pour prévoir les besoins de salles d'audience doivent être améliorées

### 94. Il est difficile de prévoir les

besoins de salles d'audience. Toutefois, aucune des cours n'a fait d'analyse de ses taux antérieurs de réservation et d'utilisation de ses salles pour justifier ses demandes de locaux supplémentaires au Conseil du Trésor. Une telle analyse est courante dans les autres administrations publiques et Services gouvernementaux Canada nous a indiqué que la Cour fédérale n'a pas pu lui communiquer les statistiques demandées sur l'utilisation.

d'autres locaux pour environ 145 000 \$ annuellement. Ce dernier bail a pris fin en mai 1996.

### Vancouver

### 90. De 1983 à 1989, les deux cours ont partagé des locaux à Vancouver avec l'entente que la Cour de l'impôt chercherait à obtenir ses propres locaux à l'expiration du bail. En 1988, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a été autorisé par le Conseil du Trésor à obtenir des locaux pour la Cour de l'impôt à Vancouver. Il en a coûté environ 686 000 \$ pour l'aménagement et il en coûte 262 000 \$ annuellement pour la location des lieux. Dans sa lettre de décision, le Conseil du Trésor indique que [traduction] « la Cour de l'impôt doit s'efforcer de s'établir dans les mêmes locaux que la Cour fédérale à Vancouver pour que soit maximisée la possibilité de partager des salles d'audience ». La lettre de décision du Conseil du Trésor est dans la même ligne de pensée que la lettre de 1986 du ministre de la Justice qui exigeait le partage des locaux.

### 91. Même si les deux cours sont

situées dans le même immeuble à Vancouver, elles sont à des étages différents. La Cour fédérale loue le seizième étage pour environ 422 000 \$ annuellement. La Cour de l'impôt loue le dix-septième étage pour environ 302 000 \$ annuellement. En octobre 1995, la Cour fédérale a loué des locaux supplémentaires pour environ 301 000 \$ annuellement. En juillet 1996, elle a loué d'autres locaux pour aménager une salle d'audience pour les affaires des autochtones et les litiges commerciaux, à un coût d'environ 480 000 \$ annuellement.

### 92. Chaque cour fonctionne de façon indépendante et il n'y a aucun partage de

commissaire à la magistrature fédérale et aux autre parties intéressées, le ministre de la Justice indiquait qu'il avait été convenu que [traduction] « chaque fois que cela est possible, les deux cours partageront des locaux au Canada », que les présentations au Conseil du Trésor contiendront une mention suivant laquelle « les locaux sont à l'usage commun de la Cour fédérale du Canada et de la Cour canadienne de l'impôt », et que les locaux loués « auront une signalisation indiquant qu'il s'agit des locaux des deux cours. Les salles d'audience comme telles n'afficheront que des numéros ».

**86.** Le processus de consultation entre la Cour fédérale et la Cour de l'impôt au sujet des besoins de salles d'audience a grandement besoin d'être amélioré. La Cour fédérale nous a informés qu'elle consulte régulièrement la Cour de l'impôt sur les besoins de salles d'audience. Selon la Cour de l'impôt, toutefois, la consultation est insatisfaisante, même si à de nombreux endroits la Cour de l'impôt utilise les locaux de la Cour fédérale plus souvent que la Cour fédérale ne le fait. La Cour fédérale consulte très peu les autres utilisateurs de ses salles d'audience pendant sa planification. La consultation avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doit également être améliorée. La Cour fédérale n'a pas transmis à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada les renseignements nécessaires pour que ce ministère puisse s'assurer que les ressources sont utilisées avec économie et efficacité. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada nous a informés, après avoir reçu notre projet de rapport, que, pour ce qui est des besoins de salles d'audience, la Cour fédérale était [traduction] « incapable de fournir les statistiques demandées sur l'utilisation et que, par conséquent, les chiffres indiqués

dans le rapport du vérificateur général aideront [Travaux publics et Services gouvernementaux Canada] à remplir son rôle d'examen critique en ce qui concerne les besoins de la Cour pour l'avenir ».

#### Montréal

**87.** Depuis 1990, tant la Cour de l'impôt que la Cour fédérale ont augmenté le nombre de salles d'audience et la superficie du greffe à Montréal. Chaque cour a acquis ses locaux chacune de son côté. Pendant la période de 1993 à 1995, la Cour fédérale a réservé ses salles d'audience de Montréal dans une proportion de 17 à 27 p. 100 et les a utilisées dans une proportion de 13 à 22 p. 100. Le taux de réservation des salles d'audience de la Cour de l'impôt par la Cour de l'impôt a été de 55 p. 100 en 1994 et de 59 p. 100 en 1995; l'utilisation réelle de 1993 à 1995 s'est échelonnée de 34 à 41 p. 100.

**88.** En 1994, un immeuble à vocation

unique comptant 12 salles d'audience a été constitué par le secteur privé pour la Cour fédérale à Montréal. Cet immeuble est loué pour la Cour fédérale à un coût d'environ 1,7 million de dollars annuellement. Au cours de la période de 1987 à 1990, on avait examiné la possibilité de louer des locaux supplémentaires pour la Cour fédérale dans ses anciens locaux. Toutefois, en 1990, la Cour fédérale a indiqué qu'elle devait agrandir de beaucoup ses locaux en raison des modifications de la *Loi sur l'immigration*. En 1992, la Cour a demandé une telle expansion au Conseil du Trésor en indiquant qu'elle était nécessaire étant donné les exigences du programme. Le Conseil du Trésor a approuvé la demande.

**89.** En 1992, la Cour de l'impôt a loué de nouveaux locaux à Montréal à un coût d'environ 400 000 \$ annuellement pour deux ans. En 1994, elle a loué



sur les faits, pour restreindre le champ des questions en litige et pour déterminer si un règlement est possible.

## Planification des locaux

83. Les nouveaux locaux sont

proposés par les cours et, une fois

approuvés par le Conseil du Trésor, ils

sont financés par le budget de Travaux

publics et Services gouvernementaux

Canada. Depuis 1990, le gouvernement a

dépensé environ quatre millions de dollars

pour construire et pour louer d'autres

salles d'audience et bureaux du greffe

pour la Cour de l'impôt, et environ

dix millions pour la Cour fédérale. Les

deux cours et Travaux publics et Services

gouvernementaux Canada projettent

d'acquérir des locaux à Vancouver à un

coût d'environ dix millions de dollars. Des

propositions s'élevant à environ

93 millions de dollars pour la construction

de nouveaux locaux pour la Cour fédérale

sont à l'étude, dont un immeuble de

80 millions de dollars à Ottawa.

84.

La plupart des salles d'audience

des deux cours sont situées à l'extérieur

d'Ottawa. Leur utilisation est liée à des

facteurs tels que le nombre d'inscriptions

au rôle et d'audiences à un endroit ainsi

qu'à la disponibilité des juges, des avocats

et des témoins.

## Les cours acquièrent les locaux

### indépendamment l'une de l'autre

85. Jusqu'à maintenant, chaque cour

a acquis ses locaux indépendamment de

l'autre. Étant donné que le taux de

réservation et d'utilisation des salles est

faible à la plupart des endroits, des

réformes importantes s'imposent pour la

planification des locaux. La pratique

consistant pour les cours à acquérir des

locaux indépendamment n'est pas

conforme à une entente conclue par les

parties le 22 janvier 1986. Dans une lettre

qu'il adressait le 29 janvier 1986 au

importe qu'elle instruisse les affaires ou que celles-ci soient réglées par les parties avant l'audience. Par conséquent, l'écart entre les taux de réservation et d'utilisation des salles d'audience traduit les besoins des parties en litige et la dynamique du contentieux. Malgré ces arguments, nous croyons — et de nombreux juges et avocats interviewés sont d'accord — que les salles d'audience pourraient et devraient être utilisées avec plus d'efficacité.

82.

Les juges des deux cours veulent

bien que les cours soient plus accessibles

et efficaces. Ils ont proposé diverses

façons de solutionner ce problème, de

manière aussi à améliorer l'utilisation du

temps des juges et l'accès aux cours. Les

juges qui ont fait les suggestions ci-après

ont fait observer qu'aucune n'aurait de

résultats sans une bonne communication,

de la consultation et de la collaboration

entre les juges, les avocats et les parties.

Voici quelques-unes de ces suggestions :

• gérer le nombre de dossiers

judiciaires en fonction des régions compte

tenu des divers combinaisons et types

d'affaires;

• dépêcher deux juges à un endroit

pour une ou deux semaines en leur

confiant une charge de travail qui tienne

compte des taux de règlement avant

instruction dans le passé;

• inscrire les causes au rôle compte

tenu des taux de règlement dans le passé,

en gardant en réserve un juge qui pourrait

être dépêché dans les cas où le taux de

règlement est plus bas que ce à quoi on

s'attendait;

• garder en réserve une liste d'affaires

pour lesquelles les parties pourraient se

présenter en cour à bref avis;

• avoir recours davantage à des

techniques de gestion des dossiers

judiciaires avant d'établir la date d'une

audience pour obtenir l'accord des parties



en chef faisait également observer :  
[traduction] « Outre ces annulations, un grand nombre d'appels sont réglés une fois que le juge est déjà sur place dans le processus de l'audition des appels. Il arrive souvent que, même si cinq jours sont prévus pour une séance, en raison des règlements de dernière minute, elle ne dure que deux ou trois jours. Comme une audience est fixée pour un jour donné, si un appel est réglé, le juge n'a pas à siéger ce jour-là. Il s'agit d'une situation très courante. Pendant ces jours libres, il vaque le plus généralement à la rédaction de motifs de jugement ».

**79.** Le juge en chef de la Cour de l'impôt a aussi fourni les raisons suivantes pour expliquer l'écart entre les taux de réservation et d'utilisation réelle des salles d'audience :

[traduction] « La différence entre les taux de réservation et d'utilisation des salles d'audience par la cour est attribuable à la méthode de gestion des appels utilisée par la Cour, qui donne lieu à un grand nombre de règlements, et la majeure partie de ces règlements ne surviennent pas à temps pour que d'autres appels soient inscrits au rôle dans les délais prévus par la loi. La Cour ne croit pas qu'il conviendrait de faire de la « surréservation » pour accroître l'utilisation des salles d'audience en raison des inconvénients que cela entraînerait pour les appelants et leurs avocats. Néanmoins, elle pourrait devoir pratiquer la surréservation si le problème des règlements de dernière minute n'est pas résolu.

La Cour n'estime pas possible d'établir une liste d'affaires « prêtes à entendre », car il n'y a pas d'arrière. Elle ne croit pas non plus que le mode de règlement extrajudiciaire des conflits s'applique à ses affaires.

La Cour croit qu'il serait possible d'améliorer l'utilisation de ses salles d'audience et l'emploi du temps de ses juges si les avocats assistaient plus tôt à la préparation des appels, pour qu'on puisse déterminer le plus tôt possible s'il existe une possibilité de règlement. Le cas échéant, la Cour croit que le règlement pourrait être négocié le plus rapidement possible de sorte qu'elle puisse remplacer les appels réglés par d'autres appels. Il faut toutefois reconnaître qu'un règlement n'est chose faite que lorsque les contribuables ou leurs avocats ou leurs mandataires acceptent le règlement. La Cour a fait part de ses problèmes au ministère de la Justice et au Comité du Barreau canadien qui s'occupe des contentieux fiscaux. »

**80.** Nous avons abordé cette question avec des fonctionnaires du ministère de la Justice. Voici ce qu'ils nous ont déclaré :

[traduction] « Des fonctionnaires du ministère de la Justice, la sous-section de la fiscalité de l'Association du barreau canadien et la Cour de l'impôt se rencontrent deux fois par année à l'occasion de réunions du Comité de liaison barreau-magistrature. Il est alors question de façons d'améliorer l'efficacité. Il a été récemment convenu que le Ministère et l'ABC rédigerait conjointement pour examen une proposition visant la tenue obligatoire de conférences préalables à l'instruction comme solution possible au problème des règlements de dernière minute. »

## Améliorations qui pourraient accroître l'utilisation des salles d'audience

**81.** Nous avons parlé du problème de la faible utilisation des salles d'audience avec les juges des deux cours et avec des avocats. Certains juges des deux cours et certains avocats nous ont dit que, à leur avis, la cour avait rempli sa fonction peu

toutes les deux semaines. La deuxième semaine leur donne le temps de préparer les affaires et de rédiger leurs décisions.

**77.** Le juge en chef de la Cour de

l'impôt a aussi expliqué que des jours de séance peuvent être annulés lorsque les parties ont réglé avant l'audience, mais qu'il peut ne pas y avoir assez de temps pour donner le préavis prescrit de 30 jours aux autres parties pour une audience de procédure informelle, de sorte que l'audience d'une autre affaire puisse être prévue. Nous avons remarqué que, dans le cas de procédures informelles, la loi permet aux parties de renoncer à la période de notification de 30 jours. Environ 31 p. 100 du total des appels et des demandes reçus par la Cour de l'impôt sont des procédures informelles.

**78.** Ensuite, la Cour de l'impôt

réserve des jours pour les salles d'audience en fonction d'une semaine de séances. Le juge en chef préfère donc que l'écart entre les jours de réservation et d'utilisation réelle soit calculé compte tenu de l'annulation d'une semaine entière d'audiences plutôt que des annulations journalières. Cette méthode de calcul produirait des résultats différents des nôtres. Le juge en chef de la Cour de l'impôt nous a écrit, par exemple, ce qui suit : [traduction] « En 1994, la cour a prévu 483 semaines d'audience et 62 semaines ont été annulées. Si l'on traduit ces chiffres en jours d'audience, c'est donc que 2 415 jours ont été disponibles pour l'audience d'appels et 315 jours, soit 12 p. 100, ont été annulés ». Le juge en chef nous a expliqué aussi que : [traduction] « Lorsqu'une semaine est annulée parce qu'il y a eu des règlements, le juge à qui les appels avaient été attribués ne siège pas et n'a pas à se déplacer. Pendant cette semaine, il rédige des jugements ou il prépare les appels pour sa prochaine séance ». Le juge

affaires concernant la propriété intellectuelle, l'examen environnemental ou la radiodiffusion sont en suspens jusqu'à ce que la Cour statue. »

**75.** Pour tenir ses audiences, la Cour

de l'impôt réserve et utilise ses propres salles d'audience, emprunte les salles de la Cour fédérale et loue également des locaux, souvent dans des hôtels. Nous

estimons que, en 1994, la Cour de l'impôt a réservé environ 2 676 jours, dont

414 jours pour des audiences par des juges suppléants; l'utilisation réelle s'est élevée à environ 1 595 jours, dont 298 jours pour des audiences par des juges suppléants. Nous estimons que, en 1995, la Cour de l'impôt a réservé environ 3 287 jours, dont

665 jours pour des audiences par des juges suppléants, et a utilisé 1 940 jours, dont 525 jours pour des audiences par des juges suppléants.

**76.** Le juge en chef de la Cour de

l'impôt n'est pas d'accord avec nous au sujet de la méthode de calcul ci-dessus, et ce, pour deux raisons. D'abord, comme nous l'avons indiqué, nous avons calculé qu'une salle d'audience est disponible sur environ 240 jours par année, et ce, pour tous les utilisateurs. Toutefois, le juge en chef de la Cour de l'impôt a souligné qu'en raison de l'horaire des juges de la Cour de l'impôt, les salles d'audiences de la Cour de l'impôt ne pourraient être utilisées par les juges de la Cour de l'impôt qu'un maximum de 226 jours. Selon le juge en chef de la Cour de l'impôt, c'est ce nombre qui devrait être utilisé comme nombre de jours pendant lesquels les salles d'audiences sont disponibles pour utilisation. Le juge en chef de la Cour de l'impôt a aussi fait

remarquer que les juges de la Cour siègent pendant environ 105 jours et que les séances sont prévues six mois à l'avance. Le juge en chef a expliqué que cet horaire permet aux juges de siéger une semaine

L'utilisation des salles d'audience de la Cour de l'impôt par d'« autres utilisateurs » s'est échelonnée de deux à trois pour cent. Les salles d'audience de la Cour de l'impôt ont été utilisées au total dans une fourchette de 37 à 41 p. 100. (Si seulement les salles d'audience qui existent actuellement étaient utilisées pour ces calculs, l'utilisation totale estimative de ses propres salles d'audience par la Cour de l'impôt serait d'environ 37 à 47 p. 100 et, par tous les utilisateurs, de 40 à 51 p. 100.)

**72.** Notre analyse révèle que le nombre actuel de salles d'audiences de la Cour fédérale permettrait de répondre aux besoins d'utilisation des deux cours et des autres utilisateurs. Si les deux cours avaient partagé les salles d'audience de la Cour fédérale, les taux d'utilisation réels auraient été d'environ 33 p. 100. Si tous les utilisateurs avaient utilisé les salles d'audience de la Cour fédérale, les taux d'utilisation réels se seraient échelonnés de 45 à 47 p. 100 de 1993 à 1995. À Vancouver, les taux réels d'utilisation par les cours se seraient échelonnés de 34 à 64 p. 100, à Montréal, de 27 à 36 p. 100 et, à Toronto, d'environ 50 à 52 p. 100. Les taux d'utilisation réels par tous les utilisateurs se seraient échelonnés de 46 à 71 p. 100 à Vancouver, de 36 à 51 p. 100 à Montréal et de 63 à 70 p. 100 à Toronto.

**La réduction de l'écart entre les taux de réservation et d'utilisation des salles d'audience améliorerait l'efficacité**

**73.** En 1994, la Section de première instance de la Cour fédérale a réservé ses propres salles d'audience pour 2 263 jours et les a utilisées pour 1 813 jours. En 1995, elle les a réservées pour 2 282 jours et les a utilisées pour 1 744 jours. L'administrateur de la Cour fédérale a expliqué le faible taux d'utilisation de ses propres salles d'audience par la Cour fédérale comme suit :

[traduction] « Il faut signaler que chaque cour a son propre mandat législatif prévoyant que chacune doit pourvoir à ses propres besoins pour son fonctionnement. En fait, l'un et l'autre organisme ont besoin de locaux à des moments différents. La Cour fédérale doit disposer d'un nombre minimal de salles d'audience de sorte qu'elle puisse entendre les affaires urgentes, comme des injonctions, des appels et des demandes en matière d'immigration, et des demandes de contrôle judiciaire, lesquelles doivent être entendues sans délai et de façon sommaire. Si une audience est retardée, il peut en coûter très cher au gouvernement, par exemple dans le cas des demandeurs de l'immigration qui sont en détention, de même que des coûts indirects très élevés pour d'autres, par exemple lorsque des

[traduction] « La Cour fédérale ne fait pas des réservations en double ou en triple pour des causes à entendre le même jour dans l'hypothèse que des causes de la liste des audiences seront abandonnées. Lorsque des causes sont prêtées à être entendues, les salles d'audience sont effectivement réservées. De cette façon, les juges et les avocats, de même que leurs clients, savent qu'ils auront une salle d'audience à leur disposition. Les données concernant les jours d'utilisation montrent combien de causes ont effectivement été entendues, c'est-à-dire combien n'ont pas été réglées avant le début de l'audience ou été reportées pour un motif quelconque. Par conséquent, pour savoir exactement combien de salles d'audience sont nécessaires, il faut se reporter aux chiffres sur les réservations des salles. »

**74.** L'administrateur a également fait observer ce qui suit :



52 p. 100 à Montréal, et 90 et 98 p. 100

à Toronto.

### L'utilisation réelle des salles d'audience

#### est faible

**69.** De préférence, on fonderait le

calcul de l'utilisation réelle des salles

d'audience sur des données détaillées,

notamment des données sur l'utilisation

horaire. Toutefois, ces données n'étaient

pas disponibles. Cependant, les données

indiquaient si une salle d'audience avait

servi pour une certaine période pendant

une journée, et nous les avons utilisées

pour calculer l'utilisation des salles. Avec

ces données, nous avons constaté qu'une

salle d'audience est jugée avoir été

utilisée une journée entière même si elle

ne l'a été que pour une petite partie de la

journée. Par conséquent, il est très

probable que nos calculs surestiment

l'étendue de l'utilisation réelle des salles

d'audience.

**70.** Selon des données pour 1993 à

1995, le taux d'utilisation par la Cour

fédérale de ses propres salles d'audience a

été d'environ 21 p. 100; pendant la même

période, son utilisation réelle de ses salles

d'audience s'est échelonnée de 22 à

45 p. 100 à Vancouver, de 13 à 22 p. 100 à

Montréal et de 32 à 38 p. 100 à Toronto.

Les « autres utilisateurs » ont représenté

environ 16 p. 100 de l'utilisation totale

des salles d'audience de la Cour fédérale

de 1993 à 1995. En 1995, à Halifax,

Fredericton, Québec et Calgary, la Cour

de l'impôt a utilisé les salles d'audience

de la Cour fédérale autant, sinon plus que

cette dernière. L'utilisation totale des

salles d'audience de la Cour fédérale a été

d'environ 36 p. 100.

**71.** L'utilisation réelle de ses propres

salles d'audience par la Cour de l'impôt

de 1993 à 1995 a été de 35 à 38 p. 100.

Elle s'est échelonnée à Vancouver de 30 à

34 p. 100, à Montréal, de 34 à 41 p. 100,

et à Toronto, de 38 à 49 p. 100.

**67.** Les taux globaux de réservation

de la Cour de l'impôt pour ses propres

salles d'audience au cours de 1994 et 1995

ont été de 59 et 71 p. 100 respectivement.

Avec la fin des baux pour deux des quatre

salles d'audience à Montréal, les taux de

réservation estimatifs seraient d'environ

68 et 87 p. 100. Parce que nous n'avons

pu facilement obtenir les données sur les

réservations des salles d'audience de la

Cour de l'impôt par les « autres

utilisateurs », nous avons estimé le total

des taux de réservation selon tous les

autres utilisateurs de ces salles. Nous

avons calculé que, en 1994 et 1995, les

taux globaux de réservation des salles

d'audience de la Cour de l'impôt ont été

de 62 et 75 p. 100 respectivement. Si l'on

se fonde sur le nombre actuel de salles

d'audience à Montréal, les taux seraient

d'environ 71 et 92 p. 100 respectivement.

**68.** Selon notre analyse, le nombre

actuel de salles d'audience de la Cour

fédérale aurait permis de répondre aux

besoins de réservation des deux cours et

des autres utilisateurs. Si les deux cours

n'avaient réservé que les salles d'audience

de la Cour fédérale, les taux de

réservation en 1994 et 1995 auraient été

de 44 et 46 p. 100 respectivement. Si tous

les utilisateurs avaient réservé seulement

les salles d'audience de la Cour fédérale,

les taux de réservation auraient été de

62 et 67 p. 100 pour ces années. Si les

deux cours n'avaient réservé que les salles

d'audience de la Cour fédérale à

Vancouver, Montréal et Toronto, les taux

de réservation dans ces villes pour 1994 et

1995 respectivement auraient été de 48 et

59 p. 100 à Vancouver, 39 et 38 p. 100 à

Montréal, et 68 et 70 p. 100 à Toronto. Si

tous les utilisateurs n'avaient réservé que

les salles d'audience de la Cour fédérale

dans ces villes en 1994 et 1995, les taux

de réservation respectifs auraient été de

64 et 75 p. 100 à Vancouver, 50 et



Taux de réservation possible si seules les salles d'audience de la Cour fédérale avaient été réservées par la Cour fédérale, la Cour de l'impôt et d'autres, 1994-1995

| VILLE                    | % de jours disponibles<br>réservés par la Cour fédérale<br>et par la Cour de l'impôt |             | % de jours disponibles<br>réservés par d'autres <sup>2</sup> |             | % de jours disponibles<br>réservés par tous |             |
|--------------------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|
|                          | 1994   | 1995        | 1994   | 1995        | 1994  | 1995        |
| Toronto                  | 68   | 70          | 22   | 28          | 90  | 98          |
| Vancouver                | 48   | 59          | 16   | 16          | 64  | 75          |
| Montréal                 | 39   | 38          | 11   | 14          | 50  | 52          |
| Ottawa                   | 64   | 74          | 8  | 7           | 72  | 81          |
| Halifax <sup>1</sup>     | 39   | 35          | 48   | 45          | 87  | 80          |
| Fredericton              | 15   | 10          | 28   | 35          | 43  | 45          |
| Québec <sup>1</sup>      | 37   | 36          | 39   | 37          | 90  | 75          |
| Winnipeg                 | 23   | 21          | 15   | 37          | 38  | 58          |
| Calgary                  | 22   | 26          | 9  | 10          | 31  | 36          |
| Edmonton                 | 25   | 25          | 19   | 16          | 44  | 41          |
| <b>TOTAL<sup>3</sup></b> | <b>44 %</b>  | <b>46 %</b> | <b>18 %</b>  | <b>21 %</b> | <b>62 %</b>                                 | <b>67 %</b> |

Taux d'utilisation possible si seules les salles d'audience de la Cour fédérale avaient été utilisées par la Cour fédérale, la Cour de l'impôt et d'autres, 1993-1995

| VILLE                    | % de jours disponibles<br>utilisés par la Cour fédérale<br>et par la Cour de l'impôt |             | % de jours disponibles<br>utilisés par d'autres <sup>2</sup> |             | % de jours disponibles<br>utilisés par tous |             |
|--------------------------|--|-------------|--|-------------|---|-------------|
|                          | 1993   | 1994        | 1993   | 1994        | 1993  | 1994        |
| Toronto                  | 50   | 52          | 50   | 13          | 63  | 70          |
| Vancouver                | 64   | 32          | 34   | 7           | 71  | 46          |
| Montréal                 | 36   | 29          | 27   | 15          | 51  | 36          |
| Ottawa                   | 45   | 50          | 49   | 4           | 57  | 54          |
| Halifax <sup>1</sup>     | 12   | 22          | 23   | 52          | 64  | 58          |
| Fredericton              | 6  | 9           | 7  | 19          | 25  | 27          |
| Québec <sup>1</sup>      | 13   | 25          | 25   | 30          | 43  | 49          |
| Winnipeg                 | 16   | 16          | 14   | 13          | 29  | 22          |
| Calgary                  | 16   | 18          | 20   | 13          | 29  | 28          |
| Edmonton                 | 15   | 18          | 17   | 6           | 21  | 28          |
| <b>TOTAL<sup>3</sup></b> | <b>33 %</b>  | <b>33 %</b> | <b>32 %</b>  | <b>14 %</b> | <b>45 %</b>                                 | <b>45 %</b> |

Sources : D'après les données du greffe de la Cour fédérale du Canada et du greffe de la Cour canadienne de l'impôt

- 1 À Halifax et à Québec, les salles d'enquête préalable sont parfois utilisées comme salles d'audience.
- 2 Au nombre des autres utilisateurs, on trouve la Cour d'appel de la cour maritale du Canada, le Bureau du juge-arbitre, le Tribunal canadien des droits de la personne, la Commission d'appel des pensions, et d'autres commissions et tribunaux.
- 3 Les pourcentages renvoient au pourcentage total des jours de réservation ou d'utilisation.

Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et réservées – Cour de l'impôt, 1994-1995

| VILLE              | Jours disponibles <sup>1</sup> | % de jours disponibles réservées par la Cour de l'impôt | % de jours disponibles réservées par d'autres utilisateurs <sup>2</sup> | % de jours disponibles réservés par la Cour de l'impôt et par d'autres utilisateurs <sup>4</sup> |
|--------------------|--------------------------------|---|---|--|
| Toronto            | 720                            | 67  | 0   | 67   |
| Vancouver          | 480                            | 54  | 13  | 55   |
| Montréal           | 800                            | 55  | 1   | 56   |
| Ottawa             | 240                            | 66  | 22  | 88   |
| London             | 240                            | 53  | 1   | 54   |
| TOTAL <sup>3</sup> | 2 480                          | 59 %  | 3 %   | 62 %   |
|                    | 2 640                          | 71 %  | 4 %   | 75 %   |
|                    | 1994                           | 1995  | 1994  | 1995   |

Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et utilisés – Cour de l'impôt, 1993-1995

| VILLE              | Jours disponibles <sup>1</sup> | % de jours disponibles utilisés par la Cour de l'impôt | % de jours disponibles utilisés par d'autres utilisateurs <sup>2</sup> | % de jours disponibles utilisés par la Cour de l'impôt et par d'autres utilisateurs <sup>4</sup> |
|--------------------|--------------------------------|--|--|--|
| Toronto            | 720                            | 38   | 3  | 41   |
| Vancouver          | 480                            | 34   | 3  | 37   |
| Montréal           | 800                            | 41   | 2  | 43   |
| Ottawa             | 240                            | 34   | 2  | 36   |
| London             | 240                            | 34   | 2  | 36   |
| TOTAL <sup>3</sup> | 2 480                          | 37 %   | 3 %  | 40 %   |
|                    | 2 640                          | 38 %   | 2 %  | 37 %   |
|                    | 1993                           | 1994   | 1993   | 1994   |

Source : Greffe de la Cour canadienne de l'impôt

S.O. = Sans objet

- 1 240 jours de disponibilité, par année et par salle d'audience. Les jours de disponibilité ont été calculés au prorata lorsque les salles d'audience n'étaient pas disponibles toute l'année. Il n'y avait pas de données sur les jours de disponibilité pour 1993. En raison de l'horaire des juges de la Cour canadienne de l'impôt, les salles d'audience de la Cour ont pu être utilisées par les juges de la Cour pendant 226 jours au maximum.
- 2 Au nombre des autres utilisateurs, on trouve le Bureau du juge-arbitre, le Tribunal canadien des droits de la personne, la Commission d'appel des pensions, et d'autres commissions et tribunaux.
- 3 Les pourcentages renvoient au pourcentage total des jours de réservation ou d'utilisation.
- 4 On considère qu'une salle d'audience est utilisée pendant une journée entière même si elle ne l'a été que pour une petite partie de la journée. Aussi, nos calculs surestiment probablement l'utilisation véritable des salles d'audience.

Pièces 2 et 3  
Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et réservés – Cour fédérale, 1993 –1995

| VILLE          | Jours disponibles <sup>1</sup>   | % de jours disponibles réservés par la Division d'appel | % de jours disponibles réservés par la Section de première instance | % de jours disponibles réservés par d'autres utilisateurs <sup>3</sup> | % de jours disponibles réservés par la Cour fédérale et par d'autres utilisateurs |
|----------------|----------------------------------|---|---|--|---|
| Toronto        | 1993 1 560 1994 2 160 1995 2 160 | 1993 7 % 1994 5 % 1995 5 %                              | 1993 29 % 1994 40 % 1995 33 %                                       | 1993 12 % 1994 22 % 1995 28 %  | 1993 48 % 1994 67 % 1995 66 %   |
| Vancouver      | 900 1 440 1 400                  | 7 % 3 % 2 %   | 58 % 27 % 35 %  | 8 % 16 % 12 %  | 73 % 46 % 51 %  |
| Montréal       | 1 380 2 280 2 640                | 6 % 3 % 4 %   | 21 % 17 % 15 %  | 22 % 10 % 13 %   | 49 % 30 % 30 %  |
| Ottawa         | 1 060 960 960                    | 10 % 10 % 9 %   | 26 % 38 % 38 %  | 4 % 3 % 6 %  | 40 % 51 % 53 %  |
| Halifax 2      | 240 240 240                      | 1 % 3 % 2 %   | 33 % 17 % 16 %  | 57 % 68 % 61 %   | 91 % 88 % 79 %  |
| Fredericton    | 480 480 480                      | 0 % 2 % 0 %   | 3 % 3 % 2 %   | 32 % 38 % 43 %   | 35 % 43 % 45 %  |
| Québec 2       | 480 480 480                      | 1 % 2 % 1 %   | 4 % 11 % 8 %  | 83 % 78 % 66 %   | 88 % 91 % 75 %  |
| Winnipeg       | 720 720 720                      | 1 % 1 % 1 %   | 7 % 6 % 11 %  | 29 % 31 % 45 %   | 37 % 38 % 57 %  |
| Calgary        | 720 720 720                      | 1 % 2 % 0 %   | 6 % 8 % 9 %   | 26 % 22 % 26 %   | 33 % 32 % 35 %  |
| Edmonton       | 720 720 720                      | 1 % 1 % 1 %   | 8 % 6 % 10 %  | 19 % 37 % 30 %   | 28 % 44 % 41 %  |
| <b>TOTAL 4</b> | <b>8 260 10 200 10 520</b>       | <b>5 % 4 % 3 %</b>                                      | <b>22 % 22 % 22 %</b>   | <b>22 % 23 % 24 %</b>  | <b>49 % 49 % 49 %</b>   |

Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et utilisés – Cour fédérale, 1993 –1995

| VILLE          | Jours disponibles <sup>1</sup>   | % de jours disponibles utilisés par la Division d'appel | % de jours disponibles utilisés par la Section de première instance | % de jours disponibles utilisés par d'autres utilisateurs <sup>3</sup> | % de jours disponibles utilisés par la Cour fédérale et par d'autres utilisateurs <sup>5</sup> |
|----------------|----------------------------------|---|---|--|--|
| Toronto        | 1993 1 560 1994 2 160 1995 2 160 | 1993 7 % 1994 5 % 1995 5 %                              | 1993 25 % 1994 33 % 1995 29 %                                       | 1993 12 % 1994 14 % 1995 20 %  | 1993 44 % 1994 52 % 1995 54 %  |
| Vancouver      | 900 1 440 1 400                  | 6 % 3 % 4 %   | 39 % 19 % 20 %  | 6 % 13 % 9 %   | 51 % 35 % 33 %   |
| Montréal       | 1 380 2 280 2 640                | 5 % 3 % 1 %   | 17 % 14 % 12 %  | 14 % 8 % 9 %   | 36 % 25 % 22 %   |
| Ottawa         | 1 060 960 960                    | 9 % 8 % 8 %   | 24 % 33 % 32 %  | 3 % 3 % 4 %  | 36 % 44 % 44 %   |
| Halifax 2      | 240 240 240                      | 1 % 3 % 2 %   | 9 % 10 % 8 %  | 45 % 48 % 48 %   | 55 % 61 % 58 %   |
| Fredericton    | 480 480 480                      | 0 % 1 % 0 %   | 1 % 1 % 1 %   | 23 % 20 % 26 %   | 24 % 22 % 27 %   |
| Québec 2       | 480 480 480                      | 1 % 2 % 1 %   | 2 % 8 % 6 %   | 41 % 39 % 42 %   | 44 % 49 % 49 %   |
| Winnipeg       | 720 720 720                      | 1 % 1 % 1 %   | 4 % 5 % 8 %   | 24 % 21 % 13 %   | 29 % 27 % 22 %   |
| Calgary        | 720 720 720                      | 1 % 2 % 0 %   | 5 % 7 % 8 %   | 22 % 17 % 20 %   | 28 % 26 % 28 %   |
| Edmonton       | 720 720 720                      | 1 % 0 % 1 %   | 7 % 5 % 8 %   | 13 % 23 % 19 %   | 21 % 28 % 28 %   |
| <b>TOTAL 4</b> | <b>8 260 10 200 10 520</b>       | <b>4 % 3 % 3 %</b>                                      | <b>17 % 18 % 17 %</b>   | <b>16 % 15 % 16 %</b>  | <b>37 % 36 % 36 %</b>  |

Source : Greffe de la Cour fédérale du Canada

- 240 jours de disponibilité, par année et par salle d'audience. Les jours de disponibilité ont été calculés au prorata lorsque les salles d'audience n'étaient pas disponibles toute l'année. Ne tient pas compte des salles d'audience « protégées ».
- À Halifax et à Québec, les salles d'enquête préalable sont parfois utilisées comme salles d'audience.
- Au nombre des autres utilisateurs, on trouve la Cour canadienne de l'impôt, la Cour d'appel de la cour martiale du Canada, les cours provinciales, le Bureau du juge-arbitre, le Tribunal canadien des droits de la personne, la Commission d'appel des pensions, et d'autres commissions et tribunaux.
- Les pourcentages renvoient au pourcentage total des jours de réservation ou d'utilisation.
- On considère qu'une salle d'audience est utilisée pendant une journée entière même si elle ne l'a été que pour une petite partie de la journée. Aussi, nos calculs surestiment probablement l'utilisation véritable des salles d'audience.



affaires inscrites au rôle, plutôt que le taux d'utilisation réel, est la mesure qui convient pour déterminer si les salles d'audience sont utilisées de façon rentable.

**65.** Nous avons calculé à la fois les

taux de réservation et d'utilisation des

salles d'audience de la Cour fédérale et de

la Cour de l'impôt en nous fondant sur

240 jours disponibles par salle d'audience

sur une année, pour tous les utilisateurs.

Les 240 jours en question comprennent

tous les jours de semaine, moins une

période pour les vacances de Noël et les

autres jours fériés. Les jours disponibles

ont été calculés au prorata dans les cas où

les salles d'audience n'étaient pas

disponibles pour une année entière. Les

taux de réservation et d'utilisation

indiqués ci-après représentent par

conséquent le pourcentage des 240 jours

disponibles pour lesquels les salles

d'audience ont été réservées et ceux pour

lesquels elles ont été effectivement

utilisées. On trouvera aux pièces 2 à 5 une

description des taux de réservation et

d'utilisation des salles d'audience fournie

pour chacune des cours, par cour et par

« autres utilisateurs ». Fait à noter, dans

quatre villes, soit Ottawa, Montréal,

Toronto et Vancouver, les cours ont des

salles d'audience et des greffes distincts.

On trouvera aux pièces 6 et 7 la

description des taux possibles de

réservation et d'utilisation si seulement les

salles d'audience de la Cour fédérale

avaient été réservées et utilisées par les

deux cours et par d'autres utilisateurs.

**Les cours ont trop de salles d'audience**

**66.** Selon nos constatations, le

nombre de salles d'audience excède en

général les besoins de réservation

combinés des deux cours et des « autres

utilisateurs ». Le taux de réservation par

tous les utilisateurs des salles d'audience

de la Cour fédérale a été de 49 p. 100 de

d'audience à la Cour fédérale pour les périodes les plus achalandées et il y a suffisamment de bureaux pour les juges. Des économies pourraient être réalisées, à mesure que les baux actuels expireront d'ici à 1999. La situation à Ottawa est particulière et il en est question plus loin.

**62.** Des économies pourraient être

réalisées par le regroupement de la gestion

et de la planification des locaux. Si les

salles d'audience et les bureaux du greffe

locaux étaient regroupés, les locaux

appartiendraient aux deux cours. Pour que

le regroupement puisse fonctionner, les

deux cours devraient être traitées

également. Bien sûr, si les deux cours

étaient fusionnées, les difficultés associées

au partage des locaux seraient éliminées.

**63.** Nous sommes d'avis que les

locaux des deux cours pourraient être

gérés de façon plus rentable s'ils étaient

regroupés dans des centres judiciaires

fédéraux qui abritent également des

tribunaux et des commissions du

gouvernement fédéral. On pourrait aussi

songer à l'aménagement de centres

judiciaires fédéral-provinciaux qui

regrouperaient des cours fédérales et

provinciales.

**Calcul des taux de réservation et**

**d'utilisation des salles d'audience**

**64.** Comme nous l'avons indiqué

ci-dessus, il existe des salles d'audience

pour chaque cour et ces salles sont

réservées pour l'audition des affaires. Il

arrive parfois que des affaires soient

réglées par les parties avant l'audience

prévue. C'est pour cette raison

principalement que le taux d'utilisation

des salles d'audience est plus faible que le

taux de réservation. On peut donc évaluer

la nécessité de salles d'audience selon

leurs taux soit de réservation, soit

d'utilisation. Les cours sont d'avis que le

taux de réservation des salles pour les



pas non plus les économies d'échelle possibles.

## Salles d'audience et locaux du greffe

### (Contexte

56. Nous avons examiné les

installations matérielles des deux cours pour déterminer si elles ont été planifiées et si elles sont utilisées avec économie et efficacité. Nous avons également examiné dans quelle mesure les locaux du greffe et les salles d'audience pourraient être davantage partagés par les deux cours.

57. Les bureaux du greffe des deux

cours sont établis par la loi et par les règles de chaque cour. Par exemple, le paragraphe 14(1) de la *Loi sur la Cour fédérale* énonce ce qui suit : « Le greffe de la Cour se compose du bureau principal

situé à Ottawa, et des autres bureaux prévus par les règles ». L'article 200(3) des règles de la Cour fédérale prévoit l'établissement du bureau principal à

Ottawa, et des bureaux locaux dans 16 villes dans tout le pays. De même, le paragraphe 23(1) de la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* indique ce qui suit :

« Le greffe de la Cour se compose du bureau principal, situé à Ottawa, et des bureaux constitués par les règles établies ou maintenues en application de la

présente loi ». Les règles de la Cour canadienne de l'impôt prévoient l'établissement de trois autres bureaux.

58. Les deux cours jouent des locaux à divers endroits au pays. Il s'agit généralement de salles d'audience, de pièces pour les juges, d'un comptoir et de locaux pour les greffes. En 1994-1995, les frais de location des locaux de la Cour

fédérale et de la Cour de l'impôt se sont élevés à environ neuf millions de dollars et trois millions de dollars respectivement.

59. La Cour fédérale a 46 salles d'audience, dont des salles « protégées » servant à entendre des affaires à huis clos

suivant la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et la *Loi sur l'immigration*. Il y a des salles d'audience de trois dimensions : toutes ont un

aménagement traditionnel et on y trouve habituellement deux barres des témoins de sorte que le juge puisse entendre des

témoignages d'un côté comme de l'autre de l'estrade. La Cour a neuf greffes locaux à l'extérieur d'Ottawa; dans sept autres villes, les services sont offerts par

l'entremise des greffes provinciaux. Les greffes locaux les plus importants sont à Vancouver, Toronto et Montréal.

60. Au cours de 1994-1995 et de 1995-1996, la Cour de l'impôt a loué des locaux pour ses salles d'audience dans cinq villes, pour un total de 11 salles d'audience. Deux des salles d'audience à

Montréal ont été louées d'avril 1994 à mai 1996; par conséquent, en juin 1996, la Cour de l'impôt comptait neuf salles d'audience. La plupart des salles

d'audience de la Cour de l'impôt ne sont pas aménagées de la façon traditionnelle, car l'estrade du juge et les tables des

avocats sont disposées en diagonale tandis que le témoin fait face au juge. La Cour a un greffe à Ottawa et des greffes locaux à Vancouver, Toronto et Montréal.

Le regroupement des salles d'audience et des locaux des greffes pourrait engendrer des économies appréciables

61. La fusion des salles d'audience et des bureaux du greffe de la Cour de l'impôt et de la Cour fédérale, à Montréal, à Toronto et à Vancouver, permettrait une

économie d'un million de dollars annuellement en frais de location. Les greffes de la Cour de l'impôt pourraient être logés entièrement dans les locaux

actuels de la Cour fédérale dans ces villes. En général, il y a suffisamment de salles

meilleure assurance que les améliorations  
se produisent.

## Économies découlant du regroupement des services généraux

53. La Cour fédérale compte environ

454 employés du greffe, dont environ

123 offrent des services généraux au

greffe. La Cour de l'impôt compte environ

133 employés du greffe, dont environ

47 offrent des services généraux au greffe.

54. Pour déterminer le nombre

optimal d'employés des services généraux

pour un nouveau service général regroupé,

nous avons dû déterminer la proportion

convenable d'employés des services

généraux par rapport aux employés du

greffe. Pour chaque fonction

administrative (par exemple les finances,

les ressources humaines), nous avons

déterminé quelle cour a la proportion la

plus faible d'employés des services

généraux par rapport au nombre total

d'employés du greffe, ce qui était

généralement le cas pour la Cour fédérale,

dont le greffe compte un plus grand

nombre d'employés. Ainsi, la Cour

fédérale avait un agent des ressources

humaines pour chaque groupe de

38 employés du greffe, tandis que la

proportion à la Cour de l'impôt était d'un

agent par groupe de 26 employés.

55. Si les services généraux étaient

regroupés selon les proportions les plus

faibles, il en résulterait des économies

annuelles d'environ 600 000 \$. Nous

jugons que cette estimation est prudente,

car elle ne tient pas compte des économies

au titre des avantages ou des dépenses de

fonctionnement comme les locaux et la

formation du personnel. Elle ne comprend

[traduction]  
« Votre projet de rapport donne

l'impression que la Cour de l'impôt et  
la Cour fédérale n'auraient en

quelque sorte pas réussi à s'acquitter  
de leurs responsabilités en

fonctionnant de façon indépendante et  
en ne se consultant pas suffisamment

pour l'acquisition de locaux. Même si

nous ne jugeons pas qu'il s'agit d'un

point important dans notre réponse,

nous pensons souhaitable de rappeler

que ni l'une ni l'autre cour n'a de

mandat d'ordre législatif ou politique

pour le partage de locaux. Toutefois,

en raison d'un sens des

responsabilités envers le public et

conformément à une directive du

Conseil du Trésor, chaque cour prête

effectivement ses locaux à l'autre et à

d'autres conseils, commissions et

tribunaux fédéraux. Nous convenons

qu'il s'agit d'un domaine où il y

aurait d'autres progrès à faire pour

une meilleure rentabilité, mais nous

sommes d'avis qu'il devrait y avoir

des instructions d'ordre législatif ou

politique claires, exigeant que nous

procédions ainsi. »

52.

Il pourrait y avoir une

consultation et une collaboration plus

accentuées, mais nous ne croyons pas que

cela puisse se produire sans qu'il y ait un

revirement profond dans la perspective de

chacune des cours et que le Conseil du

Trésor n'exige expressément que les deux

cours planifient conjointement et

partagent des ressources, de même

qu'elles prennent explicitement en compte

les besoins des autres utilisateurs de leurs

salles d'audience. Il pourrait être

nécessaire d'adopter des dispositions

législatives pour mettre en oeuvre ces

changements. La situation pourrait ainsi

s'améliorer, mais nous croyons que le

regroupement des greffes procurerait une

Bureau du vérificateur général du Canada

## Deuxième partie : Regroupement des services du greffe

### Contexte

**47.** Les greffes de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt ont été, pour les fins de la présente étude, divisés en trois éléments : les services généraux, les activités du greffe et le soutien direct de la fonction judiciaire.

**48.** Ont été inclus dans les services généraux la gestion des locaux, les finances, les ressources humaines, les technologies de l'information, les bibliothèques, les publications, la traduction et la sécurité. Les activités du greffe sont plus directement liées à l'activité des cours et sont fournies par les agents du greffe, lesquels conseillent et aident les plaideurs relativement aux règles de pratique, ainsi qu'aux directives et à la procédure des cours. Ils examinent tous les documents déposés pour s'assurer qu'ils sont conformes aux règles de la cour et ils veillent au respect de la procédure depuis le début d'une affaire et aux étapes subséquentes. Ils tiennent à jour les dossiers judiciaires, notamment les renseignements stockés dans les systèmes informatiques. Ils offrent aussi des services aux juges : ils les aident à préparer les dossiers, les jugements et les ordonnances et à établir le rôle, et ils veillent au bon déroulement des activités dans les salles d'audience. Certains agents du greffe exercent également un certain nombre de fonctions quasi-judiciaires. Par exemple, ils sont chargés de l'évaluation des coûts qu'une partie doit payer à une autre, suivant l'ordonnance de la cour. Il y a aussi des personnes qui remplissent des fonctions de soutien judiciaire direct, soit les employés qui sont directement au

**Les greffes des cours devraient être regroupés**

**49.** Nous avons conclu que, pour plus de rentabilité, les greffes des cours devraient être regroupés. Il serait également possible de cette façon d'établir un mode et une structure de gestion qui favorisent la bonne exécution des services. Voici nos constatations et recommandations détaillées sur certains aspects particuliers.

**La collaboration entre les deux cours laisse à désirer**

**50.** Faute de regroupement, nous avons examiné la faisabilité d'une meilleure collaboration entre les cours pour qu'elles obtiennent des gains d'économie et d'efficacité par la planification et la gestion conjointes des ressources. Nous avons constaté qu'il serait difficile d'accroître la collaboration. Les greffes des cours fonctionnent et reçoivent du financement du Parlement comme deux entités distinctes, en vertu de deux crédits distincts. Chaque cour a son mandat exclusif selon la loi pour planifier et acquérir ses propres ressources. Nous avons constaté qu'il y a très peu de consultation ou de collaboration sur presque tout ce qui touche les ressources. Il y a eu un peu de consultation sur la planification des salles d'audience, mais la Cour de l'impôt nous a informés que les consultations ont été insuffisantes et que [traduction], « il s'est révélé difficile de travailler en collaboration avec la Cour fédérale du Canada ».

**51.** En réponse à des observations similaires dans notre projet de rapport, la Cour fédérale a exprimé l'opinion suivante :

et de tribunaux divers. Elle signalait également que le regroupement des

activités administratives pourrait entraîner d'autres économies.

**45.** Dans son examen de programme,

elle proposait également que le

gouvernement envisage la fusion de la

Cour fédérale et de la Cour de l'impôt,

ainsi que la possibilité de confier à un

tribunal de première instance les fonctions

de certains conseils et commissions. Elle

signalait également que l'efficacité des

activités de la Cour fédérale est diminuée

lorsque ses juges sont appelés à servir à

d'autres titres.

**46.** La Cour de l'impôt a

recommandé au gouvernement une fusion

possible des services généraux de la Cour

suprême du Canada, de la Cour fédérale

du Canada et de la Cour canadienne de

l'impôt, de même que de commissions,

conseils et tribunaux quasi-judiciaires.

À son avis, un regroupement pourrait

éliminer le double emploi et contribuer à

l'harmonisation des politiques et des

procédures dans des domaines tels le

personnel, les finances, la sécurité,

l'administration et les technologies de

l'information. Il pourrait y avoir une seule

section pour la publication des décisions,

d'où l'élimination du double emploi. La

Cour faisait observer que ces entités

pourraient partager des locaux communs

dans des centres judiciaires fédéraux dans

les régions; les cours pourraient partager

des locaux annexes, des salles d'habillage

pour les avocats et les greffiers des cours,

de même que des bibliothèques.

particulier dans le domaine des technologies de l'information.

**42.** Enfin, sur des questions aussi

complexes que celles que nous avons

examinées, il y a rarement une option qui

ne présente pas certains inconvénients.

L'évaluation des options, par conséquent,

surtout là où des facteurs qualitatifs

entrent en jeu, dépend du poids et de

l'importance attachés à chaque élément et

tient en fin de compte au jugement

professionnel. Pour que le lecteur puisse

évaluer équitablement les opinions

d'autres personnes outre les nôtres, nous

présentons dans notre rapport les opinions

des cours et d'autres personnes sur les

points les plus importants.

## Options antérieures des cours sur les questions examinées

**43.** Bon nombre des questions que

nous avons examinées ne sont pas

nouvelles pour les deux cours. À

l'occasion d'examen antérieurs de même

que de la présente vérification, les deux

cours ont exprimé leur opinion sur ces

questions. On trouvera à l'annexe 3 un

résumé des résultats de ces examens

antérieurs.

**44.** Dans le cadre d'une série

d'examen de programme à l'échelle du

gouvernement en 1994, la Cour fédérale a

entrepris l'examen de ses activités. C'est

ainsi qu'elle en est arrivée à recommander

que le gouvernement songe au

regroupement des responsabilités

judiciaires relevant actuellement de cours



ainsi que d'autres ministères et organismes, nous ont communiqué des données et des renseignements. Nous avons examiné ces renseignements et ces données avec le personnel de ces entités et nous avons vérifié la fiabilité d'échantillons de données.

#### Éléments que nous avons examinés

40. En raison de l'étendue de l'examen, nous avons dû examiner toute une gamme d'éléments, notamment l'opportunité :

- d'améliorer l'accès aux cours par le public;
- de maintenir l'indépendance judiciaire;
- d'imposer une obligation de rendre compte proportionnée aux sommes votées par le Parlement pour que les cours disposent des employés, des locaux, des technologies de l'information et des autres ressources nécessaires;
- d'assurer le fonctionnement rentable des cours;
- d'assurer l'uniformité dans la prise de décisions judiciaires et la collégialité entre les juges;
- d'assurer la représentativité des régions et des sexes dans le secteur judiciaire.

41. Au cours de notre analyse, nous avons cherché à maintenir un équilibre entre ces éléments et à indiquer là où des compromis étaient nécessaires. Nous avons cherché à proposer pour les deux cours un cadre à l'intérieur duquel elles pourraient fonctionner dans le respect des principes d'économie et d'efficacité, tout en protégeant l'indépendance judiciaire et l'accès aux cours. Même si nous avons relevé des possibilités d'économies, il est manifeste qu'une partie de ces sommes devront être réinvesties dans les cours pour en améliorer la rentabilité, en

juge en chef adjoint, à l'adjoint exécutif du juge en chef et à l'administrateur de la Cour fédérale; et au commissaire à la magistrature fédérale. Toutes les parties ont accepté le plan de vérification. Le juge en chef de la Cour fédérale nous a aussi demandé d'examiner l'incidence sur la cour de l'obligation pour les juges de servir en d'autres capacités, par exemple en qualité de juges-arbitres pour les causes d'assurance-emploi et de juges de la Cour d'appel des cours martiales. Nous avons examiné la fonction de juge-arbitre parce qu'elle a un effet important sur la Cour.

38. Pendant que nous faisons notre travail de vérification, le juge en chef s'est objecté à l'inclusion dans l'étendue de la vérification des dépenses relatives aux recueils d'arrêts de la Cour fédérale. Les recueils sont publiés par le commissaire à la magistrature fédérale et sont imprimés et distribués par le Groupe Communication Canada. Nous avons examiné la question et conclu que l'examen de ces dépenses faisait partie de notre mandat conformément au décret et à la *Loi sur le vérificateur général*, laquelle autorise la vérification de l'optimisation des ressources des organismes gouvernementaux, y compris le commissaire à la magistrature fédérale.

39. Nous avons rencontré les parties pour discuter du projet de rapport et pour nous assurer de bien comprendre leurs réserves. Nous avons aussi transmis pour commentaires un projet du rapport à tous les juges des deux cours et aux fonctionnaires supérieurs des deux greffes, et certaines parties du rapport aux ministères intéressés. Nous avons discuté du rapport avec les juges et les fonctionnaires et nous avons reçu dans certains cas des commentaires écrits. Les greffes des deux cours, le commissaire à la magistrature fédérale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,

Québec, de même que des fonctionnaires  
supérieurs de divers ministères, dont  
Travaux publics et Services  
gouvernementaux Canada. Revenu

Canada, le Bureau du juge-arbitre, le  
ministère de la Justice, le Secrétaire du  
Conseil du Trésor et le ministère des  
Finances. Nous avons aussi comparé les  
pratiques et les expériences des cours avec  
celles des systèmes judiciaires administrés  
par les provinces et de cours semblables  
en Angleterre, en Australie, en  
Nouvelle-Zélande et aux États-Unis.

**36.** Au moment de notre examen, les

deux cours avaient déjà lancé un certain  
nombre d'initiatives d'amélioration de la  
gestion. Il en est question à l'annexe 3.  
Il en ressort que chacune des cours est  
consciente des problèmes et des difficultés  
de gestion et cherche à élaborer et à  
mettre en place des procédures et des

politiques qui, selon elle, les résoudreont.  
Dans la mesure du possible, nous avons  
tenu compte de ces initiatives dans notre  
examen. Par ailleurs, la pertinence de ces  
initiatives était limitée dans certains cas  
parce qu'elles se rapportaient

expressément à une cour ou l'autre, tandis  
que nous devions nous pencher sur  
l'utilisation de l'ensemble des ressources  
offertes aux deux cours. D'autres faits  
nouveaux pourraient avoir une incidence  
importante sur les questions que nous  
avons examinées, notamment toute  
fluctuation marquée de la charge de  
travail ou des champs de compétence des  
deux cours, ce qui pourrait influencer  
considérablement sur la faisabilité des  
propositions.

**37.** Pour procéder avec efficacité et  
pour assurer la transparence et l'équité du  
processus de vérification, nous avons  
transmis des projets de notre plan de  
vérification et de notre rapport au juge en  
chef, au juge en chef adjoint et au greffier  
de la Cour de l'impôt; au juge en chef, au

état des opinions des principales parties  
intéressées ainsi que de questions qui  
dépassent la portée de notre travail de  
vérification habituel.

**34.** Nous avons examiné, d'un point  
de vue à la fois quantitatif et qualitatif, les  
avantages et les inconvénients de la fusion  
et de la régionalisation des deux cours,  
ainsi que du regroupement de leurs  
services du greffe. Nous avons examiné, à  
Ottawa, Montréal, Toronto, Vancouver et  
ailleurs, certains services du greffe comme  
le traitement des documents, la

planification et l'utilisation des locaux, les  
technologies de l'information, ainsi que la  
gestion des dossiers judiciaires, car ces  
fonctions ont une incidence manifeste sur  
le regroupement possible des services du  
greffe, ainsi que sur la fusion et la  
régionalisation des deux cours.

**35.** Pour cerner et évaluer les  
problèmes, nous avons pu compter sur les  
conseils des membres d'un comité  
consultatif composé de personnes  
connaissant bien le fonctionnement des  
cours. Le comité consultatif n'est pas un  
organisme habilité à prendre des décisions  
et les vues exprimées dans le présent  
rapport ne représentent pas  
nécessairement celles des membres du  
comité. Nous avons aussi procédé à des  
consultations approfondies auprès des  
juges des deux cours, de même que des  
employés des bureaux du greffe. Nous  
avons sollicité l'opinion des avocats qui  
comparaissent devant la Cour fédérale et  
la Cour de l'impôt, en publiant des avis  
dans les revues juridiques, et nous avons  
écrit à plus de 300 parties intéressées, dont  
le Barreau du Québec, ainsi que les

sections provinciales et territoriales et les  
sections nationales de l'Association du  
barreau canadien. Nous avons reçu plus de  
40 réponses. Nous avons rencontré des  
avocats membres des barreaux nationaux  
et provinciaux, ainsi que du Barreau du

Bureau du vérificateur général du Canada

## Première partie : Introduction

### Etendue et méthode

28. Par décret du 30 mai 1995, le

gouverneur en conseil a demandé que le

Bureau du vérificateur général examine la

Section de première instance de la Cour

fédérale du Canada et la Cour canadienne

de l'impôt du point de vue des coûts et des

avantages d'une régionalisation ou d'une

fusion possibles des cours ainsi que du

regroupement possible de leurs services de

soutien administratif. En plus de notre

vérification des greffes des deux cours,

nous avons procédé à cet examen. Le

présent rapport contient nos constatations

et nos recommandations.

29. Notre examen tient compte de

plusieurs initiatives antérieures. Le

28 octobre 1994, le ministre de la Justice

annonçait le lancement d'une étude de la

Cour fédérale du Canada et de la Cour

canadienne de l'impôt visant à déterminer

si les cours devaient être régionalisées et

fusionnées, et si leurs services

administratifs devaient être regroupés. La

régionalisation et la fusion devaient être

examinées par un groupe de travail dirigé

par le ministère de la Justice, avec la

participation du Bureau du commissaire à

la magistrature fédérale et la collaboration

des deux cours. Le regroupement

administratif devait être examiné par le

commissaire à la magistrature fédérale.

30. Pour sa part, le vérificateur

général s'est entretenu avec le juge en

chef et avec le juge en chef adjoint de la

Cour fédérale du Canada au sujet d'une

vérification prochaine du greffe de la cour.

Le greffe est désigné comme un ministère

suyant la *Loi sur la gestion des finances*

*publiques*. Le vérificateur général a eu

d'autres entretiens avec le juge en chef de

la Cour de l'impôt, avec le commissaire à

la magistrature fédérale et avec des

fonctionnaires du ministère de la Justice.

Il a été convenu par la suite que le Bureau

du vérificateur général prendrait en charge

les études sur la régionalisation et sur la

fusion des cours, de même que sur le

regroupement des services de soutien

administratif pour les cours.

31. Nous avons accompli notre

travail avec la collaboration du juge en

chef et du juge en chef adjoint de la Cour

fédérale, ainsi que du juge en chef et du

juge en chef adjoint de la Cour canadienne

de l'impôt, des juges des deux cours, de

l'administrateur et du greffier de chacune

des cours et de leurs employés, de même

que du commissaire à la magistrature

fédérale et de ses employés.

32. Notre travail s'est déroulé

conformément à la *Loi sur le vérificateur*

*général*, notamment l'article 11, lequel

prévoit que le vérificateur général, à la

demande du gouverneur en conseil, peut

faire une enquête et dresser un rapport sur

toute question relative aux affaires

financières du Canada ou aux biens

publics, ainsi que sur toute personne ou

organisation qui a reçu ou sollicité de

l'aide financière du gouvernement du

Canada.

33. Nous avons procédé à notre

examen conformément aux normes et aux

pratiques du Bureau du vérificateur

général. Cet examen a toutefois été

différent des vérifications ordinaires sous

un aspect important : outre les questions

de vérification habituelles comme les

pratiques de gestion, l'économie et

l'efficacité, nous avons été mandatés pour

évaluer des options et présenter des

recommandations concernant le

regroupement des services de soutien

administratif des deux cours, de même

que la fusion et la régionalisation des

cours. Il faut signaler que, pour respecter

les exigences du décret, nous avons fait

obtenir les avantages possibles par les technologies et par d'autres mesures, il faudra songer sérieusement à d'autres façons de régionaliser les cours, surtout si elles sont fusionnées. Il est question de la régionalisation à la quatrième partie.

L'exigence pour les juges d'habiter dans un rayon de 40 kilomètres de la région de la capitale nationale. La Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt devraient être modifiées en conséquence. En outre, si l'on ne peut



## Il faut renforcer de toute façon l'obligation de rendre compte

### 24. Que les services du greffe soient

regroupés ou les cours fusionnées ou qu'ils ne le soient pas, il faut clarifier la responsabilité et l'obligation de rendre compte relativement aux sommes

approuvées par le Parlement pour les activités du greffe. Les cours, les greffes et le commissaire à la magistrature

fédérale ne s'entendent pas sur l'interprétation de la loi qui confère aux cours la responsabilité et l'obligation de

rendre compte de l'utilisation des ressources publiques (voir les paragraphes 232 à 238). C'est le manque de clarté du

système actuel qui a engendré en partie les lacunes que nous avons relevées en

matière d'économie et d'efficacité. Il faut aussi améliorer la reddition des comptes

par rapport aux normes de rendement sur l'utilisation des ressources des cours

voées par le Parlement, et surtout pour rendre compte du respect des délais dans

les affaires instruites par les cours, des taux d'utilisation des ressources, du service aux plaideurs ainsi que de la

productivité des greffes (voir les paragraphes 251 à 253).

**La responsabilité relativement aux affaires d'assurance-emploi pourrait être confiée à une seule cour**

### 25. Conformément à la Loi sur

*l'assurance-emploi*, les juges de la Cour fédérale agissent en qualité de

juges-arbitres pour entendre les appels des décisions des conseils arbitraux sur les montants des prestations d'assurance-

emploi. Les juges de la Cour de l'impôt entendent des appels pour déterminer si le plaideur est assurable suivant la Loi. Beaucoup de ressources judiciaires des deux cours servent à ces types d'affaires.

Le greffe de la Cour de l'impôt offre des services pour l'audition d'affaires d'assurance-emploi dans cette cour. Un

autre greffe financé par Développement des ressources humaines Canada offre des services aux juges qui agissent en qualité

de juges-arbitres. Nous avons conclu, en principe, que les compétences des cours en matière

d'assurance-emploi pourraient être fusionnées, que la fonction de juge-arbitre pourrait être intégrée à la compétence

d'une cour fusionnée et que la procédure informelle des cours pourrait être

maintenue. Nous avons remarqué que, avant la création de la Cour de l'impôt en

1983, toutes les affaires d'assurance-emploi étaient entendues par des juges-arbitres. Le greffe du Bureau du

juge-arbitre pourrait également être fusionné avec les greffes de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt, que les

cours soient ou non fusionnées (voir les paragraphes 224 à 229).

**Les avantages de la régionalisation pourraient être obtenus par d'autres mesures**

27. En ce qui concerne la régionalisation, nous avons conclu que la plupart des avantages possibles —

notamment des économies de jusqu'à 1,4 million de dollars, l'atténuation des stress chez les juges par la réduction des déplacements et un meilleur accès aux

cours — pourraient être obtenus par d'autres mesures. Par exemple, si l'on augmentait le recours aux technologies de l'information, on pourrait réaliser une

bonne partie des économies. Il faudrait cependant mettre à l'essai ces autres mesures avant de procéder à la

régionalisation. Toutefois, si l'on estime qu'il est prioritaire, pour l'intérêt public, que les juges soient représentatifs des sexes et des régions, il faudrait alors songer à renoncer, au cas par cas, à

l'obligation de rendre compte du greffe à un conseil de gestion composé de juges, d'avocats et d'éminents citoyens. Le greffier du greffe regroupé rendrait compte au conseil sur les questions du greffe. Le conseil, par l'entremise de son président et du greffier, rendrait compte au Parlement de la gestion du greffe par l'intermédiaire du ministre de la Justice. La gestion de la fonction judiciaire — par exemple, l'attribution des cas aux juges — continuerait d'être assurée par le juge en chef et le juge en chef adjoint de la cour.

**21.** Les cours ne sont pas en faveur d'un conseil de gestion. Elles pensent que l'établissement d'un conseil menacerait l'indépendance judiciaire et engendrerait des coûts supplémentaires inutiles. La Cour fédérale préfère s'administrer elle-même tout comme la Cour suprême du Canada ou la Cour fédérale de l'Australie.

**22.** Si l'autonomie administrative est retenue, nous recommandons alors que le juge en chef de la cour soit clairement mandaté pour assurer la rentabilité de l'utilisation des ressources de la cour et ait l'obligation d'en rendre compte. Le greffier du greffe regroupé rendrait compte au juge en chef. Toutefois, une telle désignation du juge en chef soulève la question de savoir comment ce dernier serait tenu comptable de ces responsabilités (voir les paragraphes 248 à 249).

**23.** Si les cours ne sont pas fusionnées mais que les greffes sont regroupés, le modèle centré sur le juge en chef pourrait être difficile à appliquer, puisque l'obligation de rendre compte et la responsabilité relativement au greffe seraient partagées entre le juge en chef et le juge en chef adjoint de la Cour fédérale et le juge en chef de la Cour de l'impôt.

telle devrait être la priorité d'une cour fusionnée. C'est pourquoi nous recommandons que les règles de la Cour de l'impôt à cet égard soient maintenues dans une cour fusionnée.

**18.** La fusion des cours pourrait entraîner des dépenses accrues pour les juges si les services de soutien (secrétariat et recherche juridique) actuellement fournis aux juges de la Cour fédérale sont aussi accordés aux juges de la Cour de l'impôt. Les juges de la Cour de l'impôt et les juges de trois des quatre cours d'appel de taille semblable des provinces recevraient moins de services de soutien que les juges de la Cour fédérale. Nous sommes d'avis que les besoins de tels services à la Cour fédérale devraient être réévalués (voir les paragraphes 222 à 223).

## Structures redditionnelles d'une cour fusionnée

**19.** La décision de fusionner ou non les cours a des conséquences en ce qui a trait à l'obligation globale du greffe de rendre des comptes : il faut en effet déterminer qui doit rendre compte de l'utilisation des ressources consenties à la cour ou aux cours et de qui le greffier du greffe regroupé doit relever. (Ces questions sont exposées plus en détail aux paragraphes 239 à 250.) Le greffier pourrait relever du ministre de la Justice ou d'un conseil de gestion, ou encore du juge en chef et du juge en chef adjoint d'une cour fusionnée. Chaque solution comporte des avantages et des inconvénients.

**20.** La solution voulant que le greffier relève du ministre de la Justice pourrait être difficile à adopter puisque la loi actuelle régissant les cours leur accorde déjà plus d'indépendance par rapport au gouvernement. Nous avons examiné la possibilité d'attribuer

## Les avantages éventuels de la fusion l'emportent sur les inconvénients possibles

**15.** La fusion des cours est une question épineuse. Tout compte fait, nous avons conclu que les avantages éventuels du fusionnement l'emportent sur les inconvénients possibles. Il y a des arguments en faveur de la fusion et d'autres contre. En principe, la fusion serait avantageuse puisqu'elle procurerait une meilleure marge de manoeuvre compte tenu de la fluctuation du nombre d'affaires, qu'elle accroîtrait l'efficacité dans l'établissement des juges, qu'elle permettrait une augmentation du nombre de jours disponibles utilisés pour des audiences et qu'elle assurerait davantage l'efficacité de fonctionnement d'un service du greffe regroupé.

**16.** La Cour de l'impôt et la plupart des avocats qui comparaissent devant elle s'opposent vivement à la fusion parce qu'ils sont d'avis que cette cour perdrait son efficacité et que l'audition des affaires fiscales exige une cour spécialisée. Ce ne sont pas tous les pays toutefois qui ont une cour de l'impôt distincte. C'est le cas aux États-Unis, mais non en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Angleterre. La Section de première instance de la Cour fédérale du Canada s'occupe déjà de domaines spécialisés comme le droit administratif fédéral, la propriété intellectuelle et les affaires de l'amirauté et, jusqu'en 1991, elle entendait les appels relatifs à l'impôt.

**17.** Nous convenons que les inconvénients possibles du fusionnement doivent être réduits au minimum. Il est important que les affaires fiscales soient entendues de façon rapide et efficiente et

probablement se réaliser que si les deux greffes sont regroupés. Chaque cour est financée de façon distincte et a son propre mandat législatif pour la planification et l'acquisition de ses propres ressources. Nous avons constaté qu'il y avait très peu de consultation ou de collaboration sur presque tout ce qui touche aux ressources. Si les greffes étaient regroupés, il serait beaucoup plus facile d'améliorer la planification et l'utilisation des ressources, de même que de mieux planifier les centres judiciaires fédéraux qui répondraient aux besoins des cours, ainsi que des commissions et des tribunaux fédéraux. Si les greffes étaient regroupés, on aurait également l'occasion d'examiner comment leur mode et leur structure de gestion pourraient être modifiés de sorte qu'ils accomplissent leurs fonctions avec plus d'efficacité.

## Le statut du greffier devrait être rehaussé

**14.** Nous recommandons que le poste de greffier du greffe regroupé soit celui d'un sous-ministre : il aurait ainsi un prestige suffisant pour attirer les personnes expérimentées et compétentes dont on a besoin pour assurer l'efficacité du fonctionnement du greffe et pour représenter le greffe devant le gouvernement et le Parlement. Le greffier aurait les pouvoirs dont jouissent actuellement les administrateurs des cours ainsi que les pouvoirs administratifs des cours qui relèvent actuellement du commissaire à la magistrature fédérale. Un poste de greffier au niveau de sous-ministre serait nécessaire pour l'administration d'un greffe regroupé, que les cours soient fusionnées ou non.



● cinq millions de dollars sur dix ans en raison du partage de systèmes, de ressources et de compétences dans les technologies de l'information (voir les paragraphes 171 à 173).

**12.** Les principales économies découlant d'une réduction des dépenses proposées pour de nouveaux locaux dans des centres tels Ottawa, St. John's et Halifax sont abordées dans la deuxième partie, à la rubrique de la planification des locaux. Des économies supplémentaires d'environ 1,3 million de dollars annuellement sont possibles par le recouvrement des coûts de production des recueils d'arrêts de la Cour fédérale et des

**13.** Nous avons conclu que les améliorations nécessaires relativement à la reddition des comptes et à l'efficacité des services du greffe ne pourront

### Les greffes des cours devraient être regroupés

recueils proposés de la Cour de l'impôt (voir les paragraphes 178 à 186). Il faut préciser que les économies annuelles pourraient ne pas se réaliser dans l'immédiat; ainsi, les baux à long terme doivent d'abord venir à échéance et les coûts uniques comme les indemnités de départ et les frais de déménagement sont exclus. On trouvera à la pièce 1 un résumé des économies possibles.

Pièce 1  
Économies estimatives  
attribuables aux améliorations

| Économies possibles attribuables aux facteurs suivants :  |   | Montants (en milliers de \$)                              |
|---|---|---|
| Améliorations générales   |   | 15 % à 25 % des dépenses combinées des cours <sup>1</sup> |
| Certaines économies annuelles, par exemple :  |   |   |
| ● Regroupement des services généraux  | Partage des locaux (Vancouver, Montréal, Toronto) <sup>2</sup>  | 600   |
| ● Transfert de la plupart des services des greffes de la Cour fédérale à Halifax, Fredericton, Québec, Winnipeg, Calgary et Edmonton <sup>3</sup> | Partage des locaux (Vancouver, Montréal, Toronto) <sup>2</sup>  | 1 000   |
| ● Regroupement des technologies de l'information de la Cour fédérale et de la Cour canadienne de l'impôt  | Recouvrement des coûts de publication des recueils de la Cour fédérale et des recueils proposés de la Cour de l'impôt | 500 <sup>4</sup>  |
| ●   |   | 1 300   |

**Sources :** Les calculs sont fondés sur des données du greffe de la Cour fédérale du Canada et du greffe de la Cour canadienne de l'impôt.

**1** Les dépenses à l'appui de la fonction judiciaire englobent les dépenses au titre des greffes, des déplacements des juges, de la location de locaux et des recueils de la Cour fédérale. Les économies annuelles pourraient ne pas être entièrement réalisées à court terme. À l'exclusion des coûts de transition engagés une seule fois et des économies relatives aux cotisations aux régimes d'avantages sociaux des employés.

**2** La Cour de l'impôt pourrait être entièrement logée dans les locaux actuels de la Cour fédérale dans ces villes. La Cour de l'impôt épargnera environ 145 000 \$ par année, car elle a cessé de louer, depuis juin 1996, deux salles d'audience à Montréal.

**3** Économies nettes après la mutation de personnel à d'autres greffes.

**4** On estime les économies totales à cinq millions de dollars pour 10 ans.



8. Nous avons conclu que l'efficacité des services du greffe doit être sensiblement améliorée. Certaines des économies réalisées devraient être réinvesties dans les cours pour le financement de l'élaboration et de la mise en oeuvre des améliorations nécessaires, particulièrement dans les technologies de l'information. On trouvera à la deuxième partie nos constatations et conclusions détaillées sur les services du greffe.
9. Voici en résumé ce que nous avons constaté :
  - l'obligation de rendre compte et la responsabilité de l'utilisation efficace des ressources approuvées par le Parlement pour la fonction judiciaire doivent être clarifiées;
  - l'information fournie au Parlement sur l'utilisation de ces ressources doit être plus pertinente et plus complète;
  - le nombre de salles d'audience excède les besoins combinés des deux cours;
  - la planification des locaux doit être de beaucoup améliorée;
  - la construction proposée de salles d'audience doit être réévaluée;
  - la cohabitation des cours avec des commissions et des tribunaux fédéraux pourrait entraîner des économies considérables;
  - l'efficacité des services du greffe peut être améliorée; il faut établir des normes de service et d'exécution des tâches et déterminer s'il est vraiment nécessaire d'avoir des greffes centraux et locaux;
  - il faut mieux justifier les droits de greffe exigés par les cours;
  - il faut accorder la priorité à l'adoption de technologies de

## Résumé des économies possibles

10. Les améliorations ci-dessus engendreraient des économies annuelles élevées et amélioreraient la qualité du service offert à la fois aux utilisateurs et aux juges des cours. Nous estimons que les améliorations pourraient engendrer dans l'ensemble des économies d'environ 15 à 25 p. 100 des dépenses combinées d'environ 53 millions de dollars en 1994-1995 pour la fonction judiciaire des cours. Ce montant comprend les sommes consacrées aux greffes, aux déplacements des juges, à la location de locaux et aux recueils d'arrêts de la Cour fédérale. Il ne comprend pas les salaires, les indemnités et les avantages sociaux des juges.
11. Sont compris dans l'estimation de 15 à 25 p. 100, par exemple, les économies suivantes :
  - un million de dollars annuellement en raison d'un meilleur partage des locaux dans les régions (voir les paragraphes 61 à 72);
  - 600 000 \$ annuellement en raison du regroupement des services généraux (voir les paragraphes 53 à 55);
  - 700 000 \$ annuellement en raison du transfert de certains services de petits greffes de la Cour fédérale à d'autres greffes (voir le paragraphe 148);

## Résumé

### 1. On trouve dans le présent rapport

les constatations et les recommandations de notre examen de la régionalisation ou

de la fusion possibles de la Section de première instance de la Cour fédérale du

Canada et de la Cour canadienne de l'impôt, ainsi que du regroupement possible de leurs services de soutien

administratif. L'examen a été fait conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, en vertu d'un décret recommandé

par le ministre de la Justice. Le rapport présente aussi les résultats de notre

vérification des services du greffe des deux cours. L'étendue de notre examen et la méthode que nous avons utilisée sont

décrites à la première partie. On trouvera à l'annexe 1 une reproduction du décret.

### 2. Etant donné l'étendue de notre examen, nous avons dû pondérer divers éléments, notamment l'opportunité

d'améliorer l'accès aux cours. Le maintien de l'indépendance judiciaire, l'assurance

d'une obligation de rendre compte proportionnée aux sommes consenties aux

greffes des cours, et l'efficacité du fonctionnement des cours.

### 3. En 1994, il y a eu 23 325 affaires instruites à la Section de première

instance de la Cour fédérale, dont 6 366 en matière d'immigration et 13 848 certificats en matière d'impôt sur

le revenu, certificats de taxe sur les produits et services, et certificats de la Couronne. En 1994-1995, la Cour a

dépensé environ 42,7 millions de dollars, ce qui comprend les coûts de

fonctionnement du greffe, les locaux loués, les salaires, les indemnités et les avantages sociaux des juges, les paiements

aux autres juges qui siègent en qualité de juges-arbitres pour les affaires

d'assurance-emploi, et les déplacements des juges. Il y avait 19 juges à plein temps

et deux juges surnuméraires à la Section de première instance et 454 employés au greffe de la Cour. La Cour compte 46 salles d'audience et a des greffes dans dix villes canadiennes.

### 4. Pendant la même période, il y a eu 6 266 appels et demandes adressées à la Cour canadienne de l'impôt et les

dépenses de cette cour ont été d'environ 19,5 millions de dollars. La Cour de

l'impôt comptait 22 juges à plein temps et quatre juges surnuméraires, de même que

133 employés du greffe. Il y avait un bureau du greffe dans quatre villes

canadiennes. En 1994-1995, la cour comptait 11 salles d'audience; elle en

compte actuellement neuf.

### 5. On trouvera à l'annexe 2 des renseignements plus précis sur les

deux cours. Ces renseignements de base constituent la toile de fond de nos

analyses, constatations et conclusions.

### 6. Nos constatations et conclusions principales portent sur trois domaines :

- l'amélioration et le regroupement des services du greffe;

- la fusion des deux cours;

- la régionalisation des deux cours, avec ou sans fusion.

## Services du greffe

**L'efficacité du greffe doit être sensiblement améliorée**

### 7. On entend par services du greffe ceux qui sont offerts aux parties à une

action en justice, le traitement des documents et l'assurance de la qualité, de

même que les services dans la salle d'audience. Il s'agit aussi des services

généraux comme les finances, les ressources humaines, les technologies de

l'information, les salles d'audience et autres locaux, de même que la publication

des décisions des cours.



## Table des matières (suite)

| Page   |   |
|--------|---|
| 57     | Structures redditionnelles d'une cour fusionnée   |
| 58     | Le statut du greffier devrait être rehaussé   |
| 58     | Responsabilité globale  |
| 61     | Nécessité d'améliorer l'obligation redditionnelle   |
| 63     | Quatrième partie : Régionalisation  |
| 63     | Les avantages de la régionalisation pourraient être obtenus par d'autres mesures  |
| 64     | Les économies découlant de la régionalisation   |
| 64     | Arguments pour et contre la régionalisation   |
| 69     | Annexes   |
| 1      | Décret  |
| 2      | Renseignements de base sur les cours  |
| 3      | Examens et initiatives antérieurs   |
| 1      | Pièces  |
| 1      | Économies estimatives attribuables aux améliorations  |
| 2 et 3 | Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et réservées – Cour fédérale, 1993 – 1995                         |
| 16     | Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et utilisés – Cour fédérale, 1993 – 1995                          |
| 17     | Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et réservées – Cour de l'impôt, 1994–1995                         |
| 17     | Pourcentage de jours de salles d'audience disponibles et utilisés – Cour de l'impôt, 1993–1995                          |
| 6 et 7 | Taux de réservation possible si seules les salles d'audience de la Cour fédérale avaient été réservées                  |
| 18     | par la Cour fédérale, la Cour de l'impôt et d'autres, 1994–1995   |
| 18     | Taux d'utilisation possible si seules les salles d'audience de la Cour fédérale avaient été utilisées                   |
| 18     | par la Cour fédérale, la Cour de l'impôt et d'autres, 1993–1995   |
| 8      | Greffes de la Cour fédérale – productivité  |
| 34     | Grefte de la Cour de l'impôt – productivité   |
| 9      | Liens hiérarchiques actuels   |
| 10     | Liens hiérarchiques possibles pour le greffe si les cours sont fusionnées et qu'un conseil de gestion est établi        |
| 11A    | Liens hiérarchiques possibles pour le greffe si les cours sont fusionnées et qu'un conseil de gestion est établi        |
| 11B    | Liens hiérarchiques possibles pour le greffe si les cours sont fusionnées et sont auto-administrées                     |
| 11C    | Liens hiérarchiques possibles pour le greffe si les cours ne sont pas fusionnées et qu'un conseil de gestion est établi |
| 61     | Modèles de régionalisation – Nombre estimatif de juges nécessaire et économies possibles                                |
| 65     | Ressources estimatives de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt (1994–1995)   |
| 71     | Dépenses des greffes de la Cour fédérale et de la Cour de l'impôt et effectif en équivalents temps plein (ETP)          |
| 72     | Affaires engagées, par juridiction, pour 1994   |
| 73     | Compétence de la Section de première instance de la Cour fédérale   |
| 74     | Affaires engagées à la Cour fédérale, par genre, pour 1994  |
| 75     | Compétence de la Cour canadienne de l'impôt   |
| 19     | Appels à la Cour canadienne de l'impôt et demandes, par genre, pour 1994  |



## Table des matières (suite)

|    |  |
|----|--|
| 27 | La construction proposée de salles d'audience devrait être réévaluée                           |
| 27 | Ottawa   |
| 29 | Winnipeg   |
| 30 | St. John's   |
| 31 | La cohabitation entraînerait des économies appréciables  |
| 32 | Halifax  |
| 32 | L'établissement de centres judiciaires pourrait optimiser les économies                        |
| 32 | La productivité du greffe pourrait être améliorée  |
| 32 | La productivité des greffes varie  |
| 36 | Facteurs influant sur la productivité  |
| 37 | Nécessité d'évaluer les rôles respectifs du greffe local et du greffe central                  |
| 38 | Les procédures de passation des marchés  |
| 39 | Les technologies de l'information : des gains d'efficacité possibles                           |
| 39 | La priorité devrait être accordée aux technologies de l'information pour que l'efficacité      |
| 39 | des cours soit augmentée   |
| 41 | Mesures pour atténuer les risques du développement des technologies de l'information           |
| 42 | Avantages du regroupement des initiatives relatives aux technologies de l'information          |
| 42 | La gestion des dossiers judiciaires est une initiative importante                              |
| 43 | Publication des décisions judiciaires  |
| 43 | Des questions d'intérêt public sont en cause   |
| 44 | Il faudrait envisager le recouvrement des coûts ou la privatisation                            |
| 45 | Il faudrait envisager une version électronique « officielle »                                  |
| 45 | Droits de greffe   |
| 47 | Le financement des cours dans l'avenir   |
| 47 | Autres questions : Pouvoir de siéger à titre d'évaluateurs ou d'évaluateurs conféré par la loi |
| 48 | Troisième partie : Fusion des cours  |
| 48 | Les avantages éventuels de la fusion l'emportent sur les inconvénients possibles               |
| 49 | La Cour de l'impôt s'oppose à la fusion  |
| 49 | Points de vue de Revenu Canada et du ministère des Finances                                    |
| 50 | Points de vue des avocats fiscalistes  |
| 50 | Est-il nécessaire d'avoir une cour spécialisée pour l'audition des affaires fiscales?          |
| 51 | Les affaires fiscales doivent être réglées avec efficacité                                     |
| 51 | Productivité améliorée des cours   |
| 52 | Structure d'une cour fusionnée   |
| 53 | Il faut réévaluer l'étendue des services de soutien judiciaire directs à la Cour fédérale      |
| 53 | La responsabilité relative aux affaires d'assurance-emploi pourrait être confiée               |
| 53 | à une seule cour   |
| 54 | Une cour d'appel distincte   |
| 55 | L'obligation de rendre compte des ressources consenties aux cours par le Parlement             |
| 55 | doit être renforcée  |

## Table des matières

### Page

|  |    |
|--|----|
| Résumé   | 1  |
| Services du greffe   | 1  |
| L'efficacité du greffe doit être sensiblement améliorée  | 1  |
| Résumé des économies possibles   | 2  |
| Les greffes des cours devraient être regroupés   | 3  |
| Le statut du greffier devrait être rehaussé  | 4  |
| Les avantages éventuels de la fusion l'emportent sur les inconvénients possibles                                       | 4  |
| Structures redditionnelles d'une cour fusionnée  | 5  |
| Il faut renforcer de toute façon l'obligation de rendre compte   | 6  |
| La responsabilité relativement aux affaires d'assurance-emploi pourrait être confiée à une seule cour                  | 6  |
| Les avantages de la régionalisation pourraient être obtenus par d'autres mesures                                       | 6  |
| Première partie : Introduction   | 8  |
| Etendue et méthode   | 8  |
| Éléments que nous avons examinés   | 10 |
| Opinions antérieures des cours sur les questions examinées   | 11 |
| Deuxième partie : Regroupement des services du greffe  | 12 |
| Contexte   | 12 |
| Les greffes des cours devraient être regroupés   | 12 |
| La collaboration entre les deux cours laisse à désirer   | 12 |
| Économies découlant du regroupement des services généraux  | 13 |
| Salles d'audience et locaux du greffe  | 14 |
| Contexte   | 14 |
| Le regroupement des salles d'audience et des locaux des greffes pourrait engendrer des économies appréciables          | 14 |
| Calcul des taux de réservation et d'utilisation des salles d'audience  | 15 |
| Les cours ont trop de salles d'audience  | 15 |
| L'utilisation réelle des salles d'audience est faible  | 19 |
| La réduction de l'écart entre les taux de réservation et d'utilisation des salles d'audience améliorerait l'efficacité | 20 |
| Améliorations qui pourraient accroître l'utilisation des salles d'audience   | 22 |
| Planification des locaux   | 23 |
| Les cours acquièrent les locaux indépendamment l'une de l'autre  | 23 |
| Montréal   | 24 |
| Vancouver  | 25 |
| Les méthodes utilisées par les cours pour prévoir les besoins de salles d'audience doivent être améliorées             | 25 |
| Les normes nationales pour les cours doivent être réévaluées   | 26 |



OTTAWA, le 2 avril 1997

L. Denis Desautels, FCA



Le vérificateur général du Canada,

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon rapport sur la Cour fédérale du Canada et la Cour  
canadienne de l'impôt.

À l'honorable ministre de la Justice,

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

AUDITOR GENERAL OF CANADA





Pour obtenir des exemplaires du rapport, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : 613-952-0213, poste 5000  
Télécopieur : 613-954-0696

Le rapport est également disponible sur Internet à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca)

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 1997  
N° de catalogue FA3-19/1997  
ISBN 0-662-62848-9

# Rapport sur la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt

Bureau du  
Vérificateur général  
du Canada





3 1761 11550379 9



# Rapport sur la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt



Bureau du  
vérificateur général  
du Canada